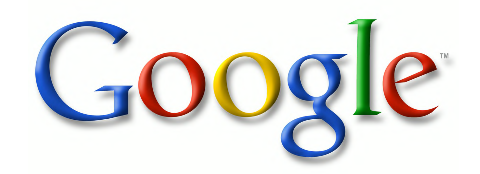



BIBLIOTHÈQUE
DE LA SCIENCE FRANÇAISE
EXPOSITION DE SAN FRANCISCO
1915
FOR HUMANITY AND THE HUMANITIES
R F
DON DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
A L'UNIVERSITÉ DE CALIFORNIE
SOUS LES AUSPICES DES "FRIENDS OF FRANCE"
Maquet gr.
H. Guillaume del.



L'INTRODUCTION

DU

RÉGIME PARLEMENTAIRE

EN FRANCE

sous Louis XVIII et Charles X

L'INTRODUCTION

DU

RÉGIME PARLEMENTAIRE

EN FRANCE

sous Louis XVIII et Charles X

PAR

J. BARTHÉLEMY

Ouvrage couronné par la Faculté de droit de Paris
(Prix Rossi 1903)

PARIS (5e)
V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 12

1904


GIFT

L'INTRODUCTION

Du régime parlementaire en France

sous Louis XVIII et Charles X

Notre administration date de l'Empire ; notre politique date de la Restauration.

Le rôle de la Révolution a été immense, mais il est resté négatif : elle a détruit l'ancien régime ; elle a fait place nette pour les institutions modernes.

C'est là que Napoléon a bâti son édifice de despotisme ; il reposait sur sa seule personne ; il s'est écroulé.

A la Restauration revient l'honneur d'avoir introduit dans la pratique ce principe fondamental de Constitutions modernes : l'alliance de la liberté et de l'autorité.

Son œuvre est restée. C'est de 1814 à 1830 qu'ont apparu les germes des libertés qui ont trouvé ou trouveront dans la troisième République leur complet épanouissement. Et les Constituants de 1875 n'ont pas changé, d'une manière fondamentale, la distribution des pouvoirs établie par la Charte ; on peut même affirmer qu'ils avaient la Charte sous les yeux. Et ils ne se sont pas inspirés seulement du texte de 1814, mais encore de son interprétation dans la pratique :

C'est ainsi qu'ils ont voulu introduire dans notre République ce système particulier de collaboration des pouvoirs que l'on désigne sous le nom de gouvernement de Cabinet ou gouvernement parlementaire.

La Charte ne formulait pas les règles de ce gouvernement, nouveau en France ; nous verrons même qu'il n'est

rien moins que sûr que ses auteurs en aient accepté le principe. Comment le principe s'est affirmé, comment les règles de détail se sont à leur tour imposées : C'est l'objet de notre étude.

Est-il nécessaire de la légitimer ? Ce serait entreprendre de légitimer la science elle-même de l'histoire. N'est-ce pas une des plus nobles curiosités de l'esprit que de chercher à connaître les origines de nos institutions ? Donc j'ai voulu faire œuvre d'historien ; j'ai jugé superflues les allusions aux événements contemporains. Et cependant quelques enseignements ressortiront-ils peut-être de cette étude pour l'interprétation de la Constitution qui nous régit et pour la solution de cette question fondamentale de la politique moderne : Quelle part de pouvoir convient-il de reconnaître aux Assemblées délibérantes ?

Il faut que je prévienne le lecteur du caractère et des limites de mon sujet. Je n'ai pas voulu écrire l'histoire politique ou l'histoire parlementaire de la Restauration.

De cette époque si captivante où agissent et s'agitent dans la réalité vivante les héros de Balzac et de Stendhal (le génie de ces écrivains était fait avant tout d'une faculté aiguë d'observation), où la pensée, les lettres, les arts se dégagent des liens qui les enserrent, des moules officiels qui les oppriment (c'est l'époque des *Méditations*, des *Odes et ballades*, du romantisme de la peinture) ; où les passions de parti atteignent une violence qui n'a pas été dépassée, je n'ai retenu que la forme de gouvernement pour en essayer l'étude juridique. J'ignorerai les ardeurs des réactions ; ou plutôt j'en ferai abstraction. Mon sujet est en dehors et au-dessus.

Maintenant quelques mots de la méthode. — Je me suis efforcé de suivre d'aussi près que possible la règle que se traçait Taine au début de ses études sur l'histoire de la philosophie : « Rassembler tous les faits connus de toute espèce, les classer, généraliser le mouvement pour chaque classe de faits. » Je me suis plutôt préoccupé de dégager

et de classer des faits, que d'entourer des faits connus de considérations qui risqueraient de ne pas mériter de l'être. J'ai proposé mon jugement au lecteur; je lui ai surtout fourni des considérants pour le sien.

Les historiens de la première moitié du dernier siècle se faisaient une opinion, la proposaient ensuite sans se faire honneur du soin qu'ils avaient mis à l'étudier; la construction achevée, ils s'attachaient à faire disparaître toute trace d'échafaudage. J'ai cru devoir suivre la méthode des historiens plus récents et indiquer la source de mes informations.

On remarquera l'absence de renvois aux diverses histoires de la Restauration : cela vient de ce que, si j'ai usé quelquefois des documents qu'elles contenaient, je n'ai pas eu recours à leur texte. — J'ai assisté avec le *Moniteur* aux débats des Chambres; ils ne présentent en somme qu'un aspect superficiel de la vie politique du pays. Sur les vrais ressorts de cette vie politique, j'ai interrogé la tradition vivante des *Mémoires*. Beugnot et Ferrand m'ont fait voir l'élaboration de la Charte et ses premières applications; Pasquier, Villèle, Richelieu m'ont amené au Conseil des ministres et dans le Cabinet du roi; Vitrolles m'a fait connaître les intrigues de la Cour; ce n'est peut-être pas sans profit que j'ai suivi Reiset dans l'antichambre où les gardes du corps se disent les dernières nouvelles; le baron d'Haussez, en des pages mordantes, m'a fait assister à la chute de la monarchie légitime.

J'ai essayé de pénétrer l'opinion publique; j'en ai cherché l'expression dans les journaux et dans ces brochures politiques qui pullulaient à cette époque, la plupart anonymes ou signées de noms aujourd'hui oubliés.

J'ai voulu faire aux théories et aux théoriciens leur place. J'ai cru qu'il ne la fallait pas exagérer. Le plus beau rôle auquel puissent aspirer les théoriciens, c'est celui de tambours battant la charge. Jamais ils ne décident de la victoire. Le plus souvent ils se bornent à traduire en

constructions juridiques des aspirations nées en dehors d'eux. Les idées de la *Monarchie selon la Charte* exprimées avec un égal talent au lendemain d'Austerlitz, quel effet eussent-elles produit ?

C'est ce qui explique pourquoi j'ai insisté sur certaines contingences, faits ou personnages. C'est que les contingences sont le plus souvent déterminantes. Je ne rappellerai pas la Constitution anglaise ; elle n'est pas écrite ; les faits créent la coutume ; c'est évident. Mais les faits ont une influence encore bien importante sur les destinées des constitutions écrites. Le rapprochement entre la Charte de 1814 et la Constitution prussienne de 1850 est singulièrement instructif. Octroyées dans des circonstances analogues par des souverains qui veulent donner à un acte imposé par les circonstances l'apparence d'une concession gracieuse, conçues, au point de vue qui nous intéresse dans des termes à peu près identiques, elles ont cependant abouti à des résultats diamétralement opposés. La Constitution prussienne contenait, tout comme la Charte de 1814, le principe de la « responsabilité des ministres » (art. 43) et pas plus que la Charte de 1814 elle n'indiquait quelles devaient être les conséquences de cette responsabilité. On put croire un moment que le régime parlementaire allait en sortir : ce fut en 1862, lorsque la Chambre, par le refus du budget, accula le ministre Hohenlohe à la démission. Mais le 14 septembre 1862, intervint un fait capital : Bismarck prit la direction des affaires. Tout comme les ministres de Louis XVIII, il se déclara ministre du roi, non de la majorité, mais, lui, sut se passer de cette majorité et gouverner sans elle : la confiance du roi lui suffisait. Ainsi un ministre qui ne voulut que l'appui du roi, un roi assez énergique pour le soutenir (tous deux d'ailleurs aidés dans cette tâche par un ensemble d'institutions, d'idées, de mœurs, de traditions) suffirent à paralyser l'évolution de la Constitution prussienne, dans le sens parlementaire. Louis XVIII au contraire n'avait par l'énergie nécessaire

pour engager une lutte soutenue avec les Assemblées. Si j'ai insisté sur la physionomie de ce monarque, ce n'est pas pour céder au plaisir purement littéraire de dessiner un portrait.

J'ai hésité sur le procédé d'exposition. Allais-je prendre dans son ensemble le régime parlementaire et en montrer l'évolution de 1814 à 1830? ou bien devrais-je prendre chaque règle, en montrer la formation, chaque institution, pour faire voir comment elle s'était adaptée au régime qui se développait? Le premier procédé était plus historique, le second plus juridique. Tous deux avaient des inconvénients égaux : avec le premier, le lecteur aurait eu peine à suivre l'évolution d'une institution, la formation d'une règle; avec le second, le détail l'empêchait de voir l'ensemble, et de plus, tout se tient dans le régime parlementaire : le droit que prend la Chambre, le roi le perd : dès lors, comment étudier les droits de la Chambre sans en rapprocher perpétuellement ceux du roi?

J'ai essayé de combiner les deux systèmes afin d'atténuer leurs inconvénients respectifs : l'histoire de l'idée de la collaboration des pouvoirs législatif et exécutif dans le gouvernement fait saisir au lecteur l'évolution générale du gouvernement de Cabinet pendant la Restauration; j'ai pensé qu'avec ces idées directrices, il n'aurait pas de peine à se reconnaître dans les chapitres où j'étudie en eux-mêmes les organes du gouvernement parlementaire et les règles qui régissent leurs rapports. Ai-je réussi dans la tâche difficile de combiner les avantages de l'analyse et de la synthèse?

Dans une *Introduction* j'ai rappelé le milieu (milieu de lois, d'institutions, d'idées...) dans lequel allait se développer le régime parlementaire. Mais je me suis efforcé de limiter cette étude d'après le point de vue spécial auquel je devais me placer; j'ai montré seulement les conditions favorables ou défavorables qu'offrait ce milieu à ce système de gouvernement.

INTRODUCTION

I

LA CHARTE

Etait-il dans la pensée des rédacteurs de la Charte d'y introduire le gouvernement de Cabinet ? Ce mode de gouvernement y était-il inscrit ? devait-il résulter nécessairement de ses dispositions ? Ce sont les questions que nous devons examiner tout d'abord : C'est en effet dans le texte constitutionnel qu'il convient de rechercher principalement l'origine des rapports que nous verrons s'établir entre les pouvoirs publics. Et ce sont des questions fort délicates.

Ce serait une erreur de croire que la Charte fut le fruit des longues méditations de l'exil de Louis XVIII. Ce roi fut pendant quelques années, c'est incontestable, comme le type du souverain constitutionnel. Mais les mémoires relatifs à la petite cour de Hartwell montrent bien qu'il n'avait aucune idée sur la manière dont il gouvernerait le jour où les événements le ramèneraient sur le trône (1).

D'autre part les préoccupations qui entouraient son re-

(1) Voir *infra*.

tour étaient plutôt d'ordre social que politique. Il fallait avant tout conserver la société nouvelle créée par la Révolution ; le problème était de concilier avec l'autorité de l'ancien régime les conquêtes sociales modernes, l'égalité et la liberté. Les questions d'ordre purement politique passionnaient beaucoup moins les esprits. Les problèmes soulevés par les biens nationaux étaient plus graves que les controverses sur la séparation des pouvoirs.

Aussi un parti important estimait qu'il suffisait de coucher le roi dans le lit de Napoléon (1). Les seules réformes nécessaires consistaient à échanger les N par les L au château des Tuileries (2).

Mais les conseillers du prince eurent une intelligence plus nette du caractère qu'il convenait de donner à la Restauration. Les Bourbons devaient se présenter comme les restaurateurs des anciennes libertés qui avaient toujours subsisté en principe dans le royaume de France ; ils avaient seulement à en modifier la forme pour rattacher les temps nouveaux aux temps anciens. La Charte était ainsi la *formalité* nécessaire pour caractériser nettement l'attitude des Bourbons. On la fit, mais sans y croire, comme une œuvre de circonstance qui ne devait pas durer (3).

Aucun principe dominant n'en dirigea la rédaction, qui fut faite à la hâte.

Montesquiou, Ferrand, Beugnot furent chargés par le roi de préparer un texte qui devait être soumis à une commission de 18 membres. Cette commission tint quatre séances. Les souverains étrangers voulaient assister à la promulgation de la Constitution et quelques-uns avaient hâte de retourner dans leurs Etats (4).

(1) Vitrolles, *Mém.*, t. II, p. 230.

(2) Villèle, *Mém.*, t. I, p. 249.

(3) Barante, *Souvenirs*, t. II, p. 39. — Guizot, *Mémoires*, t. I, p. 35.

(4) Beugnot, *Mém.*, t. II, p. 45.

Il ne fut pas dressé de procès-verbal des séances de cette commission ; nous n'avons sur ses délibérations que les renseignements que nous donnent les piquants mémoires de Beugnot et ceux de Ferrand. — C'est en vain que l'on rechercherait dans les travaux préparatoires de la Charte, dans les controverses politiques qui s'instituèrent à son occasion, la moindre trace de l'idée d'un contrôle du pouvoir exécutif par les Assemblées. Le titre V, qui devait fixer les rapports des ministres avec le roi et les Chambres, déterminer leur responsabilité, les fautes pour lesquelles ils pouvaient être poursuivis, la forme de ces poursuites, etc... fut à peine effleuré. Personne à cette époque n'était bien préparé à traiter ces questions constitutionnelles. La déclaration à Saint-Ouen (du 2 mai 1814) portait que les ministres responsables pourraient être poursuivis par une des Chambres législatives et jugés par l'autre. La Commission de la Charte n'eut d'autre souci que de circonscrire à des termes clairs et positifs la responsabilité dont le principe était ainsi formulé. La Charte déclara que les poursuites ne pourraient avoir lieu que pour les crimes de trahison et de concussion et laissa à des lois particulières le soin de spécifier cette nature de délits et d'en déterminer la poursuite (1).

La commission de la Charte s'occupa donc seulement de la responsabilité pénale et pour la restreindre. Quant à la responsabilité politique, la Charte contient certaines règles que l'on considère aujourd'hui comme caractéristiques du régime parlementaire : 1° la compatibilité des fonctions ministérielles avec celles de pair ou de député (art. 54) ; 2° l'entrée des ministres aux Chambres ; 3° le droit de prendre la parole quand ils le demandent ; 4° le droit de dissolution. Sans doute ces règles font partie de tout système parlementaire ; mais il n'est pas à dire que, partout où elles existent, il y eût un régime parlementaire. En fait

(1) Cf. Villèle, t. I, p. 35. — Vitrolles, t. II, p. 273.

de responsabilité, la Charte n'établissait qu'une responsabilité pénale restreinte ; et si l'on considère les opinions de ses principaux rédacteurs, on se confirme dans cette idée qu'ils n'ont pas voulu en établir d'autre (1).

Montesquiou et Ferrand ne voyaient en somme dans les Chambres rien autre chose que « ces Assemblées de contrôle dont les esprits libéraux de la fin du XVIII[e] siècle voulaient entourer la monarchie. Dans la Charte, suivant leur esprit, tous les actes du gouvernement émanent du roi, même la loi : il a l'initiative et la sanction ; il la fait seul : les Chambres n'ont pas le droit d'amendement. Ce sont des Assemblées consultatives. Elles ont seulement un droit de veto sur la loi. Ce droit de veto est d'ailleurs tempéré par le fameux article 14 qui permet au roi, lorsque la sûreté de l'Etat l'exige, de passer outre. Dans la pensée des auteurs de la Charte, le vote des Chambres devait être une garantie de nature analogue à celle de l'enregistrement et des remontrances des parlements : l'article 14 remplaçait les lits de justice (2).

Quant au droit d'accuser les ministres, il apparaissait seulement comme le transfert aux Chambres du droit que la coutume avait fait reconnaître aux parlements d'adresser des remontrances au roi et à ses agents (3).

(1) Cf. Barante, *Souvenirs*, t. II, p. 41-43.

(2) Cf. Ferrand, *Mém.*, p. 73. L'usage que fit Charles X de l'art. 14, en 1830, n'aurait-il été que gravement inopportun et non inconstitutionnel ? C'est une question à laquelle notre sujet ne nous permet pas de répondre avec les développements nécessaires.

(3) Clausel de Coussergues commence ainsi son *projet de développement de la proposition d'accusation contre M. le duc Decazes* : « Dans notre ancienne monarchie les mœurs nationales, toujours amies d'une juste liberté, avaient introduit les remontrances des parlements qui n'étaient autre chose que de véritables accusations contre les ministres... Mais aujourd'hui que nos cours de magistrature n'exercent plus les droits politiques dont la confiance des rois et le respect des peuples les avaient si inutile-

Comment le régime parlementaire sortira-t-il de ce texte étroit? De quel droit les Chambres s'attribueraient-elles des pouvoirs que la Charte ne leur donne pas, puisqu'elles n'existent qu'en vertu de la Charte, pour la mission que la Charte leur a confiée? Le parlement anglais peut tout parce qu'il a tout fait, disait Royer-Collard; il n'est pas enfermé dans un texte. « Qu'avez-vous à emprunter de là, vous, mandataires, non des siècles, mais de la Charte? Vous pouvoir écrit et qui vous êtes vus écrire? » (1)

Mais alors on considérait la Charte comme un texte hâtif et par là même incomplet (2).

On avait le sentiment très net que le mode suivant lequel elle allait être appliquée avait une importance primordiale. On sentait très bien que la Charte ne définissait que du dehors la vie constitutionnelle et que la pratique allait être décisive. Ces idées apparaissaient avec une netteté particulière dans le mémoire rédigé par ordre du ministère par le baron de Barante, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, « sur les institutions politiques et *constitutionnelles de la France telles que le roi se propose de les établir définitivement* » : « La question ne peut évidemment s'appliquer aux formalités positives, au mécanisme extérieur de la Constitution... l'esprit dans lequel la Charte sera exécutée, la direction qu'on suivra en se conformant à ses prescriptions sont les seules questions à traiter ici, car il ne faut pas oublier que les formes extérieures des lois laissent souvent une telle latitude pour le maniement réel des affaires, que, sans paraître s'en écarter, on arrive à des résultats tout différents. Les intentions et la marche du gouvernement du roi sont en ce moment indiquées d'une manière non équivoque par la formation d'un ministère soli-

ment investies, le trône et les libertés nationales resteraient sans défense contre un ministre prévaricateur si ces salutaires avertissements ne partaient pas du sein des deux Chambres. »

(1) C. D., 3 juin 1824. *Arch. parl.*, t. XLI, p. 193.

(2) Chateaubriand, *Réflexions politiques*, 1814, chap. xiv, p. 72.

daire et responsable et par les premiers actes de celui-ci » (1).

Et Pasquier, devant toutes ces incertitudes que soulevait l'exécution de la Charte, s'écriait à la Chambre des députés : « Heureux les peuples qui n'ont point à délibérer sur leurs lois fondamentales, qui croissent et se fortifient avec elles, qui voient les générations successives se renouveler sous leur Empire et qui les respectent parce qu'elles sont contemporaires du berceau même de leurs aïeux » (2).

Les interprétations les plus opposées de la Charte étaient possibles parce qu'elle était avant tout une œuvre de transaction. Le roi pouvait regretter certaines prérogatives existantes dans l'ancienne monarchie ; les intérêts nouveaux pouvaient regretter certaines garanties que leur reconnaissaient les précédentes Constitutions.

La Charte consacrait des sacrifices réciproques à la réconciliation commune.

Le régime parlementaire est essentiellement transactionnel ; la royauté a peut-être dans ce sens persévéré dans la philosophie de la Charte lorsqu'elle a admis les institutions les plus démocratiques de la Charte à participer à l'exercice du pouvoir exécutif. Le régime parlementaire est la seule transaction possible entre la démocratie et l'hérédité : un mauvais prince succède à un bon? peu importe puisqu'il ne gouverne que sous le contrôle étroit des représentants de la nation.

Pour résumer nos observations sur la Charte, nous dirons qu'elle était considérée comme un texte incom-

(1) Ce mémoire est du mois de juillet 1815, on le trouve dans les *Souvenirs* de Barante, t. II, p. 169.

(2) C. D. 13 mai 1820. *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 679.

Rapprocher de ce discours celui de Dudon à la C. D. 5 février 1821. *Arch. parl.*, t. XXIX, p. 725 : « Vous voulez la Charte comme le triomphe de la révolution ; et nous le voulons comme la dernière planche de salut que le Roi dans sa bonté a bien voulu nous ménager. »

plet, que ne pouvait servir à éclairer l'opinion, peu connue et peu claire, de ses rédacteurs.

Des faits, des incidents, des courants d'opinion, des circonstances contingentes auront une influence déterminante sur la vie constitutionnelle. Nous essayerons de les dégager dans le cours de notre étude : mais il me semble utile de mettre à part une de ces circonstances qui contribuèrent le plus à diriger la France dans la voie du régime parlementaire : la connaissance très répandue de l'Angleterre et de ses institutions.

II

LES IDÉES QUI ONT INFLUÉ SUR LE DÉVELOPPEMENT DU RÉGIME PARLEMENTAIRE

LA CONSTITUTION ANGLAISE

Le 3 juillet 1824, Talleyrand écrivait de Bourbon-l'Archambault à son ami le baron de Barante : « Quoique la pluie laisse bien peu de moments au régime du dehors, je n'en ai pas moins fait une assez bonne rencontre. J'ai trouvé hier sur la route un gendarme qui trottait à l'anglaise : pour nous autres constitutionnels, qui sommes un peu réduits, c'est quelque chose. Chateaubriand y verrait le frontispice d'une nouvelle édition de la *Monarchie selon la Charte* (1). »

Avec cette malice qui était la forme habituelle de son esprit, Talleyrand raillait cette influence de la constitution anglaise qui était alors dominante et qu'il était le premier à subir.

La haine de l'oppression impériale avait inspiré le désir d'une constitution libre. On était revenu des principes *a priori* des hommes de la révolution et des constitutions construites de toutes pièces comme des conceptions ab-

(1) *Souvenirs* du baron de Barante, t. III, p. 192 ; rapprocher une autre lettre du même au même du 29 juillet 1830, *ibid.*, p. 559 : « Le portrait du roi d'Angleterre sous lequel il y a : « Il règne, mais il ne gouverne pas », entre bien dans nos affaires. »

solues de la raison humaine. Sitôt que Bonaparte fut tombé, éclata comme une épidémie, comme une fièvre qui saisit tous les esprits et dont personne ne se garantit, un engouement immodéré pour la constitution de l'Angleterre à qui tout le monde attribuait la prospérité de ce pays. Personne n'y échappait, pas plus l'empereur de Russie que les derniers employés de bureau qui apportaient à leurs chefs des projets de constitution copiés sur celle de l'Angleterre (1).

Jamais peut-être en France on n'a parlé plus souvent de l'Angleterre et de ses institutions ; jamais les relations intellectuelles n'ont été plus actives entre les deux pays. Le séjour des émigrés et de la famille royale en Angleterre n'était pas étranger à la connaissance des institutions de ce pays. Les relations établies pendant l'exil avaient subsisté ; on entendait couramment la langue anglaise et on avait gardé l'habitude de lire les journaux anglais. Aussi l'usage s'était-il établi d'écrire dans les journaux anglais ce qu'il eut été imprudent ou impossible d'écrire en France. Les correspondances privées, envoyées aux feuilles de Londres par les correspondants parisiens, étaient commentées avec passion. Le parti ultra a beaucoup reproché à M. Decazes de s'être servi de ce moyen pour combattre avec l'approbation de Louis XVIII l'influence du comte d'Artois (2).

La mode anglaise au point de vue constitutionnel apparaissait encore dans le procédé courant qui consistait à commenter ou à critiquer la politique française en se don-

(1) VITROLLES, t. II, p. 237.

(2) Le secrétaire général du ministre de l'Intérieur, Mirbel ; le secrétaire particulier de M. Decazes, Lingay ; un maître des requêtes au conseil d'Etat, Lagarde ; un sujet anglais au service de la police française envoyaient au *Sun*, au *Times*, au *Courrier*, au *Morning Chronicle* des correspondances inspirées par le ministère. On trouve de nombreux détails sur les correspondances privées et le texte de quelques-unes d'entre elles dans le livre de Clausel de Coussergues, *Projet de la proposition d'accusation contre le duc Decazes*, 4e éd. 1820, p. 60, p. 109, p. 122.

nant l'air de parler des événements d'Angleterre. En 1818, Fiévée est poursuivi et condamné à un emprisonnement de trois mois pour un article où, sous prétexte de réfuter un discours prononcé dans le Parlement anglais par lord Stanhope, il avait fait une allusion irrespectueuse aux dernières paroles du discours du roi, à l'ouverture de la session. Je signalerai encore comme manifestation du même état d'esprit les « Lettres de Saint-James », éditées à Paris en 1820, sorte de pastiche des Lettres persanes ; où un prétendu Anglais dit son opinion sur la France qu'il connaît évidemment beaucoup mieux que l'Angleterre.

Enfin, il paraît difficile de citer un discours, un article, une brochure qui traite des questions constitutionnelles sans parler, soit pour le préconiser, soit pour le combattre, de l'exemple de l'Angleterre, notamment au point de vue de la participation de la Chambre des communes au gouvernement par le contrôle du Cabinet, par le régime parlementaire (1).

Les partisans de la liberté politique se tournaient vers l'Angleterre comme vers la terre classique de l'indépendance parlementaire (2).

« On demande, disait Mme de Staël, comment il faut distribuer les pouvoirs pour que les citoyens soient libres.

(1) Le discours de Courvoisier à la Chambre des députés le 16 décembre 1817, *Arch. parl.*, t. XII, p. 187, dénote une intelligence tout à fait remarquable de l'évolution des institutions anglaises.

Polignac, pendant son ambassade à Londres, ne manquait pas d'entretenir Villèle de ses remarques politiques sur l'Angleterre, v. notamment la lettre du 2 mai 1827, VILLÈLE, *Mém.*, t. V, p. 268, et il pensait lui donner des exemples à suivre. « Je vous répète que je serai toujours charmé d'être employé ici à réunir les matériaux dont vous pouvez avoir besoin là-bas, lorsqu'il s'agit d'établir chez nous quelque chose de semblable à ce qui existe dans les institutions anglaises. » Lettre du 11 mai 1827. VILLÈLE, *ibid*, t. V, p. 273.

(2) STANISLAS de GIRARDIN, C. D., 17 avril 1827. *Arch. parl.*, t. XXXI, p. 51.

A cette question la réponse est toute prête : l'Angleterre possède depuis longtemps les institutions favorables au développement de la liberté : Que la France suive son exemple » (1).

Le plus fort argument que les libéraux faisaient valoir en faveur de la Constitution anglaise, c'est que le régime parlementaire avait assuré à l'Angleterre un siècle et demi de bonheur (2). Aussi avaient-ils pris l'habitude de citer les règles et les usages de l'Anglèrre comme les règles et les usages du gouvernement représentatif : ils montraient, d'après l'exemple anglais, que le régime parlementaire est le développement naturel et nécessaire du gouvernement représentatif.

Et toujours revenait, de la part des adversaires du gouvernement parlementaire, la même réponse sur les différences fondamentales au point de vue historique, politique, social, géographique entre les deux pays. Lanjuinais, dans son discours sur la septennalité (3), en énumère seize (4).

Mais personne plus éloquemment que Royer-Collard ne combattit l'imitation de l'Angleterre : « Si vous voulez substituer le gouvernement anglais à notre Charte française, donnez-nous donc la Constitution physique et morale de l'Angleterre, faites donc que l'histoire d'Angleterre soit la nôtre, mettez dans notre balance politique une aristocratie puissante et honorée... » A la même époque de son royalisme, il combattait ceux qui disaient : le « *gouvernement représentatif* exige » ; il ne connaissait d'autres règles que

(1) *Considérations sur la Révolution française*, II partie, chap. XXIII.

(2) Benjamin CONSTANT, *de la liberté des journaux, dans le Cours de politique constitutionnelle*, éd. Laboulaye, t. I, p. 469. Cf. t. I, p. 20.

(3) Paris 1824, p. 66.

(4) V. VITROLLES, *Mém.*, t. I, p. 225. — SALVANDY, le *Ministère et la France*, Paris 1824, p. 45. — *La situation du royaume*, anonyme, Paris 1820.

celles de la Charte ; il demandait donc quelle était cette nature mystérieuse du gouvernement représentatif qui imposait ses règles à la nation : il montrait que par les termes de « gouvernement représentatif », ses adversaires indiquaient la pratique anglaise et il démasquait cette confusion intentionnelle.

Il se défendra toujours de s'incliner devant l'exemple de l'Angleterre : mais cette pratique anglaise qu'il avait combattue s'érigera d'elle-même, malgré lui et dans son esprit même à la dignité de théorie.

LES THÉORIES QUI DOMINENT

les controverses sur le régime parlementaire

Avant d'aborder l'exposé de l'évolution du régime parlementaire, il nous semble nécessaire, pour plus de clarté, de dégager les théories qui ont dominé les controverses entre adversaires et partisans de ce régime. Que le lecteur n'oublie pas seulement que ces théories servaient d'argument et non de principes : les partis en majorité voulaient le régime parlementaire ; les minorités le combattaient. Après avoir adopté une solution pour des motifs politiques, les partis essayaient de la justifier par des constructions juridiques (1).

Réduite à ses termes les plus simples, voici quelle était l'apparence théorique que prenait cette lutte de partis.

Les parlementaires procédaient à la déduction suivante :

(1) Bryce développe très brillamment cette idée que toutes les théories sur la souveraineté sont toujours influencées par des idées politiques (*Etudes d'histoire et de jurisprudence*, t. II, chap. *De la Souveraineté*).

Le souverain doit participer à tous les pouvoirs.

C'est le peuple qui est souverain.

Il délègue sa souveraineté par l'élection à des *représentants*.

Donc la Chambre qui représente l'opinion populaire doit être le pouvoir prépondérant de l'Etat. La représentation doit s'étendre au pouvoir exécutif : si la Chambre élue ne l'exerce pas directement, elle doit cependant en contrôler l'exercice.

A quoi les antiparlementaires répondaient :

Le peuple n'est pas souverain.

L'élection n'est pas une délégation de pouvoirs à des représentants : c'est l'acte par lequel certains citoyens, à qui la Charte, à raison de certaines conditions d'âge et de fortune, a confié cette *fonction*, désignent d'autres fonctionnaires pour exercer des attributions déterminées par la Charte : à savoir la préparation, concurremment avec une Assemblée nommée par le Roi, de projets de loi à soumettre à la sanction royale. L'opinion publique n'a pas de représentation.

Donc la Chambre, dont le roi a abandonné la nomination aux collèges électoraux, doit se borner aux fonctions que lui a données la Charte. Pas plus qu'une autre institution créée par la Charte, pas plus que le pouvoir judiciaire par exemple, elle ne peut contrôler l'exercice du pouvoir exécutif que le roi s'est réservé. — C'est le pouvoir du roi qui est propondérant.

La question du régime parlementaire était dominée, on le voit, par deux questions plus hautes : 1° la question de la souveraineté, 2° la question de la représentation.

L'adoption de la théorie de la souveraineté populaire eût entraîné comme mode d'application l'égalité des droits politiques de tous les citoyens, et comme conséquence immédiate, la prépondérance de la Chambre élue. A vrai dire, si l'on met à part quelques républicains et les fidèles de l'empire, peu de partisans du régime parlementaire re-

montaient à la souveraineté du peuple pour justifier leur théorie. Mais les adversaires de ce régime montraient le lien étroit qui le rattache à la souveraineté populaire : en combattant la souveraineté populaire, ils pensaient attaquer la base du régime parlementaire.

C'est Royer-Collard qui a mis en honneur ce procédé à l'époque où, son parti étant en minorité, il était l'adversaire du régime parlementaire. La théorie de la souveraineté populaire n'est pas dans la Charte. D'après cette théorie, la société ne serait qu'un rassemblement numérique d'individus et de volontés : ces *individus et ces volontés* gouverneraient l'Etat, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants élus. C'est une théorie inorganique. Dans la souveraineté constituée des gouvernements libres, les individus disparaissent, les volontés individuelles ne comptent pas; cette masse inorganique qu'est le peuple n'a pas d'existence juridique. Il n'y a qu'un gouvernement chargé de veiller *aux droits et aux intérêts*. La société a passé tout entière dans son gouvernement. Là, et là seulement, la souveraineté réside parce que là, et là seulement, les intérêts ont leurs organes, les droits leur sauvegarde (1).

Mais il faut qu'il y ait un souverain, un principe premier du droit de commander ; il semble que Royer-Collard n'en cherche pas d'autre que la Charte : c'est là la source d'où découlent tous les pouvoirs. Il en résulte naturellement que seule l'interprétation littérale de la Charte est admissible (2).

(1) C. D., 17 mai 1820. *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 655.

(2) M. Henri Michel, dans son étude sur *l'Idée de l'Etat*, nous paraît se tromper sur la notion de Parlement et sur la pensée de Royer-Collard. « En France, dit-il pour expliquer l'opinion de Royer-Collard (p. 294), le souverain n'est pas le parlement, c'est l'ensemble de ces pouvoirs politiques multiples, indépendants, différents d'origine : le roi, la pairie héréditaire, la Chambre élue. » Le *Parlement*, au sens anglais du mot qui est

Guizot (1), en disciple fidèle du maître, expose les mêmes idées sous une forme différente.

Il combat la théorie de la souveraineté du peuple considérée comme respect honteux du nombre ou fausse humilité devant la multitude. Il reconnaît cependant que tout n'est pas à rejeter dans ce principe. A une époque de crise, il a signifié le gouvernement de la majorité du peuple. C'est en cela qu'il est inadmissible. Mais s'il signifie que le gouvernement n'existe que pour veiller aux intérêts généraux et non pour favoriser les intérêts privés, il est juste. « Voilà tout ce qu'il y a de légitime et aussi tout ce qui reste aujourd'hui de puissant dans un principe en lui-même absurde et barbare. » On reconnaît au fond, dans le gouvernement de Guizot, le système des droits et des intérêts de Royer-Collard; « l'autorité doit prouver l'excellence de son origine par l'excellence de sa nature ». Les théories de Guizot sur la souveraineté populaire peuvent se résumer en somme dans la formule : « tout pour le peuple, rien par le peuple. »

Mais alors qui est souverain? « La souveraineté de la justice, de la raison, du droit, c'est là le principe qu'il faut opposer à la souveraineté du peuple : et celle-ci se retirera tôt ou tard devant une doctrine qui satisfait pleinement aux intentions véritables comme aux besoins légitimes de la société. »

Ces théories sont bien artificielles. La Charte, qu'invoque sans cesse Royer-Collard, n'a pas une existence par elle-même; elle n'existe que par le roi qui l'a octroyée. Le roi serait donc souverain.

entré dans le langage politique de la Restauration, est compoés de ces trois branches. Et Royer-Collard n'admet pas la souveraineté du parlement ainsi compris. Le Parlement de France n'a pas comme celui d'Angleterre sa liberté entière, un pouvoir d'autodétermination ; il n'est pas libre, il est limité par la Charte dont il tient ses pouvoirs; le souverain c'est donc la Charte.

(1) Œuvres, *Du gouvernement de la France depuis la restauration et du ministère actuel*, p. 146.

La raison, la justice, le droit ne s'imposent pas avec l'évidence mathématique ; il faut qu'ils aient des organes, et ces organes seront souverains. Le roi et l'aristocratie prétendront être l'organe de la raison et de la justice par droit de supériorité d'intelligence et d'éducation ; le peuple par droit de nature. La question reste posée.

De ces théories doctrinaires sur la souveraineté du peuple découlent des conséquences relatives : à l'électorat ; à la nature de l'élection ; au caractère de la Chambre élue.

Si les doctrinaires changeaient souvent d'opinions,ils les justifiaient savamment et leur donnaient des apparences de logique rigoureuse : De la théorie de la souveraineté populaire dépend la théorie de l'électorat ; et la théorie de l'électorat n'est pas indifférente au rôle de la Chambre en matière politique.

Guizot (1) établit une distinction entre les droits égaux et les droits inégaux. — Les *droits égaux*, que nous pourrions appeler droits de l'homme, tels que « la liberté de conscience,et la plupart des droits que l'on nomme civils », appartiennent à tous. — Les *droits inégaux*, que nous pourrions appeler « droits du citoyen » se distribuent suivant les inégalités qu'il plaît à la Providence d'établir entre les hommes. Le droit de concourir au choix des hommes qui doivent jouer un rôle dans le gouvernement est du nombre des droits inégaux. « Il n'est pas inhérent à la qualité d'homme, il est subordonné à la capacité des individus, naît avec elle, se légitime par elle. C'est une fonction qui suppose capacité. »

Royer-Collard donnait plus de relief à ses idées : « L'élection, disait-il, n'est qu'un fait introduit dans le gouvernement, ce n'est pas un droit qui le précède. — La preuve, c'est que l'électorat ne figure pas au nombre des droits publics des Français énumérés dans le paragraphe premier

(1) *Loc. cit.*, p. 36-38.

de la Charte. Si d'ailleurs l'électorat était un droit, le peuple serait considéré comme ayant des droits politiques antérieurs à ceux du Roi; on serait donc en république non en monarchie. L'élection n'est pas l'exercice d'un droit national populaire, inhérent aux sociétés politiques. C'est le moyen le plus convenable, le plus judicieux de former et de composer la Chambre relativement à la destination particulière qui lui est assignée dans le gouvernement de l'Etat.

L'élection est une désignation de personnes, non une délégation de pouvoirs ; les pouvoirs de la Chambre ne lui appartiennent pas en tant qu'élective ; ils lui appartiennent parce que la Charte les lui a donnés. La preuve, c'est que les mêmes droits sont conférés par le même article à la Chambre héréditaire. La Chambre ne représente pas les électeurs ; il n'y a pas dans la Charte de représentation des personnes. Le député ne représente ni la volonté ni les opinions des électeurs ; il est seulement choisi comme le plus capable de délibérer sur les intérêts « tels qu'une raison exercée les découvre et que la morale les avoue ». La Chambre des députés, telle que la Charte l'a conçue, est un « pouvoir, non une représentation (1) ».

Une Chambre, en effet, ne saurait être représentative qu'autant que les deux conditions suivantes seraient réalisées : 1° le suffrage universel, 2° le mandat impératif. Quand l'élection vient à se resserrer dans la main du petit nombre et que le mandat a entièrement cessé, à plus forte raison quand il est prohibé, il est clair que la représentation n'est plus qu'une chimère, un mensonge.

(1) M. Duguit, *l'Etat*, t. II, p. 74, sans remonter cependant aux doctrinaires (si nous pouvions nous permettre une critique au sujet de ce beau livre, ce serait qu'il s'inspire trop des idées allemandes et pas assez des théories françaises), aboutit à la même théorie : « Le parlement, dit-il, n'est pas représentatif puisqu'il n'y a pas de personne représentée. Il n'est pas une représentation il est un organe de l'Etat. » N'est-ce pas l'équivalent de la formule : « la chambre est un pouvoir, non une représentation » ?

La représentation est un préjugé politique qui ne soutient pas l'examen quoiqu'il soit accrédité. Royer-Collard ne le combattait pas seulement comme faux, mais encore comme dangereux; il tend en effet à rompre l'équilibre des pouvoirs établis par la Charte. La Chambre élective serait en effet seule représentative. Or, là où peut exister la représentation nationale, là est la toute-puissance : il ne reste devant elle que des pouvoirs *subordonnés ou ennemis, destinés à recevoir la loi s'ils ne la font eux-mêmes ou à disparaitre*. La représentation est d'ailleurs bien loin d'être une garantie de la liberté : il vaut mieux que les députés restent mandataires de la Charte au lieu de devenir mandataires du peuple. Nous avons le triste avantage d'avoir appris ce que gagnent les nations à être fortement et pleinement représentées. La révolution telle qu'elle s'est opérée pour le malheur des siècles, n'est autre chose que la doctrine de la représentation en action (1).

Et la conséquence de toutes ces théories au point de vue spécial qui nous occupe est facile à deviner : La Chambre n'a pas le *droit* de représenter le peuple qui d'ailleurs n'est pas souverain ; en fait d'ailleurs elle ne peut pas représenter l'opinion nationale, puisqu'elle est élue par une infime partie de la population, elle ne peut donc pas prétendre à la suprématie ; elle n'a ni à renverser les ministres, ni à intervenir dans le gouvernement ; toutes les théories de Royer-Collard dans la première partie de la Restauration aboutissent à cette conclusion, la négation du régime parlementaire (2).

Les partisans du régime parlementaire ne mettaient pas

(1) Le 11 novembre 1815, un pair proposa une addition au règlement interdisant aux membres de la Chambre l'usage des mots « gouvernement représentatif » pour exprimer la forme actuelle du gouvernement de la France. *Arch. parl.*, t. XV, p. 21.

(2) Les théories de Royer-Collard ressortent des discours qu'il prononça à l'époque de son royalisme. Nous n'avons pu les citer tous ; son discours du 23 février 1816 contient l'exposé de ses idées essentielles sur la forme du gouvernement.

à le défendre la rigueur logique que ses adversaires mettaient à l'attaquer.

Tout d'abord la plupart d'entre eux rejetaient le principe de la souveraineté du peuple (1).

Benjamin-Constant en particulier est aussi catégorique que Royer-Collard pour combattre ce principe. Mais s'ils rejetaient la souveraineté du peuple, ils soutenaient *la prépondérance de l'opinion publique* (2).

Et il n'y a là en somme qu'une apparente contradiction (3). Comme Royer-Collard ils se refusaient à admettre cette fiction qui fait de la nation une personne morale, sujette juridique de la souveraineté. Ils ne se préoccupaient pas de déterminer sur qui en difinitive reposait cette souveraineté. Ce n'étaient pas, comme on l'a fait justement remarquer, des juristes occupés à édifier d'élégantes constructions théoriques; c'étaient des réalistes formant des systèmes dans un but politique. Ils partaient de ce fait incontestable, la puissance de l'opinion. A la différence de cette hypothétique nation, personne sujette de la souveraineté, l'opinion existe : c'est un ensemble de vœux, d'idées, d'aspirations, de croyances; cette opinion est l'organe normal de la justice, de la raison, du droit : c'est donc elle qui doit dominer dans tout le gouvernement de l'Etat.

Guizot, lorsqu'il marquait dans sa brochure « des moyens du gouvernement » (4), sa conversion au régime parlementaire, ne reniait rien de ses théories antérieures sur la souveraineté du peuple : il s'inclinait seulement de-

(1) M. Decazes ne soulève pas de protestation lorsqu'il dit à la Chambre des députés : « La Charte a rejeté et la supposition d'un pouvoir absolu dans le trône et la *supposition non moins funeste et plus insensée* d'une souveraineté populaire placée hors du trône et des Chambres. » 15 février 1820. *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 205.

(2) Le langage courant désigne d'ailleurs le gouvernement parlementaire sous le nom de gouvernement d'opinion.

(3) Duguit, t. II, p. 15.

(4) *Œuvres*, p. 135 et 137.

vant ce fait : l'opinion publique. « Qui n'a entendu dire : « Les opinions ne sont rien : il « n'y a de réel et de puissant que les intérêts » Misérable lien commun d'une politique subalterne ! en s'y pavanant elle trahit son ignorance... Il n'est pas vrai que les intérêts se puissent diviser, séparer des opinions et les opinions des intérêts. » Ces phrases indiquent la rupture avec le maître des doctrinaires, Royer-Collard.

Mais Guizot va plus loin (1) : « Rien n'est si commun, dit-il, que de voir le gouvernement oublier qu'il a un peuple, et un peuple à qui tout ce qu'il fait va aboutir. Des erreurs du pouvoir, celle-là surtout lui est fatale, car *c'est dans les masses, dans le peuple lui-même qu'il doit puiser sa véritable force, ses premiers moyens de gouvernement.* »

Guizot s'inclinait en somme devant ce fait : un gouverment n'est fort que s'il s'appuie sur l'opinion nationale.

Or, ajoutaient les parlementaires, c'est la Chambre des députés qui *représente* l'opinion nationale : donc un gouvernement n'est fort que s'il s'appuie sur la Chambre des députés. Tous les parlementaires étaient naturellement unanimes sur le caractère représentatif de la Chambre des députés dont ils faisaient découler son droit de contrôle sur le gouvernement (2).

Chateaubriand protestait contre l'assimilation des Chambre à des conseils et Manuel affirmait que les députés « sont envoyés pour se défier du pouvoir parce qu'ils étaient les représentants de la société sur laquelle le pouvoir s'exerce » ; l'élection, la publicité des séances font bien de la Chambre la représentation de l'opinion publique.

(1) *Œuvres*, p. 30.

(2) Et nous ne pouvons citer les innombrables discours où cette idée est affirmée, on peut cependant se reporter au discours de Lally Tollendal. C. P., 4 janvier 1817, *Arch. parl.*, t. XVIII, p. 39 ; de Chateaubriand, C. P., 19 janvier 1818, *Arch. parl.*, t. XX, p. 330 et 332 ; de Manuel, C. D., 12 avril 1820. *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 189.

Mais à ce raisonnement les adversaires du gouvernement de Cabinet répondaient par ce qu'on pourrait appeler la théorie de la spécialité de la représentation (1).

D'après cette théorie, le fait que la Chambre est représentative ne lui donne pas le droit de contrôler l'administration. — La question est en effet celle-ci : pour quelles affaires la Chambre est-elle représentante de la nation ?

Il y a en effet des représentations générales et des représentations partielles : le pouvoir donné à un mandataire de traiter une affaire particulière du mandant ne lui donne pas le droit de s'occuper des autres affaires de ce dernier. — Or, les affaires pour lesquelles la Chambre peut représenter la nation sont évidemment déterminées et limitées par la Charte. Si donc la Chambre est représentative, elle ne l'est qu'en ce qui concerne le pouvoir législatif et non en ce qui concerne soit le pouvoir exécutif, soit le pouvoir judiciaire dont la Charte l'exclut formellement. Régime représentatif ne signifie donc pas nécessairement « régime parlementaire ».

Ce sont ces idées qu'exprimait le roi Louis XVIII dans sa lettre du 22 novembre 1817 à son favori Decazes : « Parmi tous les papiers que je vous envoie, mon cher enfant, je n'en vois qu'un d'assez intéressant : c'est celui qui traite la question si les Chambres représentent ou non la nation ! Si cette question, assez imprudemment quoique à de bonnes intentions, mise en avant, allait se traiter, je crois qu'on ne peut la résoudre que par un *distinguo* : pour la législation, oui ; pour le gouvernement, non (2) ».

(1) Voir l'opinion de M. de La Luzerne, évêque de Langres. C. P., 4 janvier 1817. *Arch. parl.*, t. XVIII, p. 39.

(2) Pièce des archives de la Grave communiquée à M. Ernest Daudet dans *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 461. Inconsciemment Louis XVIII était dans la tradition de la Révolution ; l'Assemblée constituante admettait en effet l'unité de la nation dont la volonté juridique une avait deux manifestations différentes, le roi, l'Assemblée.

Ces savantes distinctions, les subtils raisonnements des doctrinaires ne pourront subsister devant ce fait : dans un pays éclairé, l'opinion nationale entend être souveraine ; les considérations les plus juridiques ne pourront cantonner son action dans la législation et l'exclure du gouvernement. Royer-Collard lui-même s'inclinera devant ce fait, lorsqu'abandonnant les théories du discours sur les élections il dira au roi Charles X, au nom de la Chambre, que « la Charte fait du concours permanent des vues politiques du gouvernement avec les vœux du peuple la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques (1). »

(1) « Il n'y a rien de plus difficile, disait-il, que de se dégager de la souveraineté du peuple ; elle demeure dans l'esprit de la plupart de ceux qui la combattent ».

III

LES INSTITUTIONS AU MILIEU DESQUELLES SE DÉVELOPPA A SES ORIGINES LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

Le gouvernement de Cabinet se définit essentiellement par le contrôle des Assemblées législatives sur le pouvoir exécutif. Il se distingue du gouvernement conventionnel et du gouvernement personnel. — Dans le gouvernement conventionnel, l'Assemblée réunit dans ses mains le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif: elle exerce ce pouvoir exécutif soit directement, soit par des Commissions, Comités ou délégués qu'elle révoque à son gré. — Le gouvernement personnel (royal, impérial ou présidentiel) suppose que le titulaire du pouvoir exécutif exerce ses attributions sans autre contrôle que celui du peuple ou de Dieu. Cette absence de contrôle politique de la part des Assemblées peut d'ailleurs se combiner, dans les Républiques, avec une surveillance au point de vue pénal, dans le but de réprimer les crimes du chef de l'Etat.

Les circonstances faisaient du régime parlementaire la forme nécessaire du gouvernement de la Restauration. La France acceptait les Bourbons : mais ce n'était pas une acceptation d'enthousiasme, sans réserve absolue. Ils s'imposaient à elle comme ils s'imposaient aux alliés : ils étaient les seuls possibles. Mais elle n'entendait pas leur abandonner aveuglément la conduite de ses destinées. Elle ne voulait de leur gouvernement qu'en y portant elle-

même, suivant l'expression de Guizot (1), « l'œil et la main ».

Dans le monde qui a subi l'influence de la Révolution, deux formes de gouvernement sont seules possibles : la forme anglaise, la forme américaine. Dans la première, le peuple élit des délégués qui imposent au monarque le choix des ministres qui gouverneront en son nom ; dans la seconde, le peuple élit lui-même à intervalles réguliers le chef de l'Etat. — Le gouvernement personnel ne peut s'établir que sur une forte organisation militaire, base plus imposante que solide, ou sur cette parodie de l'élection qui est le plébiscite : ce sont là procédés passagers. Les vieilles races royales ne peuvent régner qu'en associant le peuple à leur gouvernement, grâce au contrôle des ministres par les représentants élus : le régime parlementaire est pour elles une condition essentielle d'avenir.

Il était d'ailleurs, à d'autres points de vue, dans la logique du principe de la Restauration. La Révolution avait abouti à l'anarchie. Les excès de l'anarchie avaient engendré le despotisme napoléonien. La raison d'être de la Restauration était sa promesse de rétablir, avec l'ordre, la liberté. Les successeurs de Napoléon devaient prendre le contre-pied du régime impérial ; ils devaient rendre aux citoyens l'indépendance et la parole à la nation ; ils devaient établir le régime parlementaire.

Le régime parlementaire qui est une liberté suppose les autres libertés, ou il en résulte. Il est l'élément indispensable, mieux : la base nécessaire de tout système libéral. Seul il empêche le retour des excès de l'autorité césarienne par la discussion sérieuse et pourvue de sanction des actes du pouvoir exécutif. Il est dans l'harmonie de ce système de « publicité universelle » dans laquelle Royer-Collard voyait la garantie primordiale de toute liberté offerte par la Charte (2).

(1) *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. I, p. 35.
(2) C. D., 22 janvier 1822. *Arch. parl.*, 34-131.

Pas de liberté, sans publicité. Toute liberté est une résistance ; la publicité est la plus efficace et la plus noble. La plus efficace, parce qu'elle ne cesse jamais ; la plus noble parce que toute sa force est dans la conscience publique. Il n'y a donc pas de liberté sans la liberté de la presse ; et en outre sans la liberté de la tribune qui la complète, qui découle du même principe. Or, la liberté de la tribune existe-t-elle lorsque les représentants ne peuvent y monter pour discuter les actes du gouvernement et exiger de lui des explications ?

Le régime parlementaire est donc dans l'harmonie d'un système de liberté d'opinion ; nous venons de voir qu'il le complète. Ajoutons tout de suite qu'il le suppose. Il faut en effet dans le régime parlementaire une certaine balance entre le pouvoir des Chambres et celui du ministère. Si la presse n'est pas libre, c'est qu'elle est dans la main du ministère, le ministère a donc seul le moyen d'influer sur l'opinion publique. La balance des pouvoirs n'existe plus (1).

Certes la Restauration fut loin de réaliser dans son intégralité cette condition de l'équilibre des pouvoirs dans le régime parlementaire qui est la liberté de la presse (2).

Toutefois, il est juste de dire qu'elle se tint dans la logique du gouvernement parlementaire, lorsqu'en réglant les conditions d'existence de la presse naissante elle voulut faire oublier, par la douceur d'un gouvernement respectueux de la légalité, les souvenirs de l'ancien régime inséparables du nom des Bourbons et les abus du bon plaisir ressuscités par l'empire. Cependant elle n'alla pas très

(1) CHATEAUBRIAND, *La monarchie selon la Charte*, chap. XVIII. Que la presse entre les mains de la police rompt la balance constitutionelle.

(2) Cf. dans CLAUSEL de COUSSERGUES, *projet de la proposition d'accusation contre le duc Decazes*, 4e éd., Paris, 1820, p. 51 et suiv., l'usage que fit Decazes contre la majorité de la Chambre introuvable de son pouvoir sur la presse.



loin dans cette voie et ses mouvements en avant furent suivis de réactions.

Si la législation de la presse s'harmonisa dans une certaine mesure avec les nécessités du gouvernement de Cabinet, il en fut différemment du système administratif en général. La Restauration respecta les traditions de la monarchie administrative de Louis XIV et de Napoléon cependant inconciliables avec les libertés parlementaires.

Les inconvénients du principe de centralisation exagérée sur lequel était fondée l'administration impériale commençaient déjà à se faire sentir. Deux partis se plaisaient à les signaler : le premier voulait les libertés locales *à la place* des libertés politiques ; le second réclamait les libertés locales *comme complément* des libertés politiques. Au moment où l'on discutait de la Constitution de la France, ceux qui devaient être plus tard, dans la session de 1815, les champions les plus ardents de la prépondérance de la Chambre populaire dans le gouvernement, étaient les adversaires déclarés de toute liberté politique. Beaucoup d'entre les ultra-royalistes qui devaient jouer un rôle dans la monarchie parlementaire voulaient alors, par-dessus la Révolution et l'empire, reprendre purement et simplement le mouvement décentralisateur de la fin du XVIII[e] siècle et croyaient satisfaire aux besoins de la France moderne par la création d'assemblées provinciales : c'étaient les idées qu'exprimait l'abbé de Montesquiou dans ses conversations : elles inspiraient les plans de Constitution de Villèle et de Vitrolles : ils espéraient cantonner la démocratie dans la décision « des intérêts matériels et locaux » où ils la considéraient comme sans danger (1).

Fidèles disciples des physiocrates, de Mercier de Larivière et de Le Trosne, leur idéal était le despotisme poli-

(1) VILLÈLE, *Mémoires et correspondance*, t. II, p. 234.

tique avec des libertés civiles et l'extension des garanties individuelles au premier rang desquelles ils mettaient une administration décentralisée, avec représentation des provinces et des villes. Le peuple s'occupera de ses intérêts ; la politique sera confiée à un « bon tyran (1) ».

Un autre parti au contraire considérait la décentralisation comme corollaire du système de liberté établi par la Charte. Royer-Collard, égayant la solennité doctrinaire de son langage, s'étonnait de voir des « délégués de la souveraineté allumer les réverbères et nettoyer les rues ».

Il sentait le désaccord entre le régime parlementaire qu'il cherchait à faire accepter comme découlant de la Charte et la centralisation. Là où la politique est libre, l'administration doit l'être aussi ; le pouvoir central ne doit intervenir dans les affaires locales que dans les importantes et rares occasions où l'exigent les intérêts généraux de l'Etat : alors le régime administratif se concilie avec le régime politique. Mais comment gouverner avec la liberté et administrer avec la centralisation ? Comment se défendre devant les Chambres au sujet des grandes affaires de l'Etat et veiller encore sur les affaires locales dont le ministère peut encore être appelé à rendre compte ? Cette tâche est au delà des forces humaines ; et alors on se trouve en présence de cette alternative dont les deux termes sont également fâcheux : ou bien le pouvoir central négligera les affaires locales qu'il est seul compétent à régler : c'est le désordre ; ou bien il fera servir l'administration locale à sa politique : le mal ne sera pas moins grand ; l'administration locale est viciée ; elle n'est plus qu'un instrument aux mains des partis. La victoire d'un parti entraînera comme suite du changement de ministère un bouleversement que sentira le pays tout entier.

Si le régime parlementaire est mauvais pour l'administration centralisée, l'administration centralisée est mau-

(1) VITROLLES, *Mémoires*, t. III, p. 303.

vaise pour le régime parlementaire. Comment en effet un député pourra-t-il exercer avec indépendance le contrôle des actes du gouvernement, alors qu'à tout moment il aura besoin du ministère pour des actes intéressant sa circonscription. La centralisation accroît le danger de l'échange des votes contre les faveurs administratives.

Tout le monde voyait le mal; mais le remède n'est pas venu assez vite. Martignac ne pourra obtenir le vote de ses lois d'administration communale et départementale; le mouvement décentralisateur ne portera ses premiers fruits qu'avec la monarchie de Juillet. Retenons donc comme une condition défavorable au développement du régime parlementaire la centralisation persistante (1).

C'est un thème rebattu des adversaires de la liberté politique, que le régime parlementaire est incompatible avec le suffrage universel, mais qu'il convenait cependant à un état de suffrage restreint. Ils se donnent par là des airs d'impartialité; ils se défendent d'attaquer le régime lui-même, ils estiment seulement qu'il devient nuisible dans certaines circonstances : il faut ajouter seulement qu'on se trouvera toujours en présence de la plus importante des circonstances : le suffrage universel.

Cette thèse est-elle fondée? les constituants de 1875 se sont-ils trompés lorsqu'ils ont jeté en pleine démocratie le frêle organisme développé dans l'atmosphère plus calme du pays légal? Ont-ils transporté aux tropiques une plante des pays froids?

Il semble *a priori* que le système de suffrage restreint

(1) Un grand parlementaire, Jules Ferry, disait au congrès de la paix de Lausanne : « Si vous acceptez ces deux choses, le régime parlementaire et la centralisation, sachez que le régime parlementaire, soit dans une république, soit dans une monarchie, n'a que le choix entre deux genres de mort, la putréfaction comme sous Louis-Philippe, ou l'embuscade comme sous Napoléon III.»

est plus favorable au régime parlementaire : les discussions politiques se restreignant à une faible partie de la population ; l'organisation des partis, cette condition essentielle du régime parlementaire, ne sera-t-elle pas rendue plus facile ?

L'élite seule étant appelée à voter, les représentants choisis ne présenteront-ils pas plus d'aptitude pour l'œuvre si délicate de contrôler le gouvernement ?

Le pays légal semble devoir être moins exposé que la démocratie aux passions violentes, aux changements brusques d'opinion qui, avec le régime parlementaire, doivent amener un bouleversement dans toute la politique du pays.

La fortune même qu'impose l'éligibilité dans le régime censitaire ne met-elle pas l'élu à l'abri des tentatives de corruption du pouvoir exécutif par l'argent, par les places, ou par les honneurs ?

Ce sont là des questions fort intéressantes ; l'examen seul des faits pourra nous apporter des éléments de solution. Indiquons seulement dès à présent : que les partis furent en un état assez anarchique de 1814 à 1830 ; que sans doute les Chambres de la Restauration continrent de grands orateurs et de grands hommes d'Etat, mais pas tant que la Convention ou l'Assemblée nationale de 1871 ; que les bouleversements par le suffrage universel se traduisent en changements de fonctionnaires et de ministres, tandis que la démocratie a fait, par deux fois, éclater en révolution les cadres étroits du suffrage censitaire ; qu'enfin s'il y a exagération dans cette affirmation du baron d'Haussez, que son ministère « avait le tarif des consciences, qu'il n'était pas élevé, parce qu'elles n'étaient appréciées qu'à leur juste valeur », jamais gouvernement n'a usé plus que celui de la Restauration de ce moyen de corruption qui consiste dans la distribution des places aux membres des Chambres, corruption rendue facile par l'absence de toute règle d'incompatibilité.

Ce n'est pas ici la place de développer plus longuement ces considérations : nous devons nous borner à rappeler quel était le mode de suffrage comme élément du milieu dans lequel allait évoluer le gouvernement parlementaire.

Bien peu des hommes éclairés de cette époque songeaient au suffrage universel : les souvenirs de la Révolution le leur montraient comme un instrument de violence et de destruction, quand ils mettaient le pouvoir aux mains du peuple ; l'exemple plus récent de l'empire le leur faisait apparaître comme un moyen de mensonge et de déception : il n'avait servi qu'à masquer l'abdication des droits et des libertés du peuple au profit du pouvoir absolu. Il fallait donc donner la prépondérance aux hommes qui présentaient avec le plus d'indépendance et de lumières le plus grand attachement aux intérêts conservateurs de la société : il fallait donner la prépondérance aux *classes moyennes*. C'est le système de la loi électorale de 1817 (5 février) qui n'a pas subi du fait de la loi du double vote une modification fondamentale. — Mais il ne suffisait pas aux représentants de ces classes moyennes de participer au pouvoir législatif ; ce qui intéresse et passionne le plus les Assemblées, c'est le contrôle du pouvoir exécutif. La bourgeoisie tendait à s'affirmer comme une sorte de caste de gouvernement : pour se l'attacher, pour faire tourner au profit de l'antique monarchie ses tendances antirévolutionnaires, il fallait assurer à ses représentants une large influence dans le gouvernement, la participation au pouvoir exécutif, il fallait en un mot établir le régime parlementaire qui apparaît ainsi à ses origines en France comme le gouvernement par essence de la bourgeoisie. C'est donc avec raison qu'on a pu dire que le régime parlementaire de 1814 à 1830 n'est que « la collaboration féconde d'un individu (le roi) et d'une classe (la bourgeoisie (1). »

(1) Duguit, *l'Etat*, t. II, p. 277.

La bourgeoisie s'interposait entre le roi et le peuple par droit de supériorité d'intelligence et de ce fait qu'elle avait « les loisirs nécessaires à la formation d'un jugement droit ».

Mais en somme elle ne représentait qu'une infime partie de la population : il n'y eut jamais cent mille électeurs (en 1830, 96.925; — en 1827 et 1828, 79.138) ni vingt mille éligibles (en 1828, 18.561; — en 1827 et 1828, 14.548). C'est donc avec quelque apparence de raison que Royer-Collard, dans sa première *manière*, rappelait la Chambre à la modestie lorsqu'elle voulait sortir du texte de la Charte pour établir le régime parlementaire : par la Charte, la Chambre est quelque chose; mais si elle invoque le principe de la représentation, qu'est l'imperceptible oligarchie qui l'a élue dans l'ensemble de la nation? Ceux qui l'ont envoyée ne représentent peut-être pas la cinquantième partie de la population capable de vouloir. D'ailleurs Royer-Collard affirmait (toujours aux débuts de la Restauration) l'incompatibilité du régime parlementaire non seulement avec le suffrage universel, mais encore avec un suffrage restreint librement et régulièrement exercé. A l'appui de sa thèse il invoquait l'exemple de l'Angleterre, qu'il avait d'excellents arguments pour repousser quand on l'invoquait en faveur du régime parlementaire. Là, d'après lui, le régime parlementaire ne subsistait que « grâce à ce qu'on a appelé si improprement les abus de l'Angleterre : Qui de vous ignore que si la réforme parlementaire depuis si longtemps invoquée avait lieu..., c'est l'opinion des hommes d'Etat de ce pays, que l'Angleterre serait aussitôt précipitée dans l'abîme des révolutions... Comme vos élections seront libres, régulières, il en sortira nécessairement une Chambre telle que serait la Chambre des communes après la réforme parlementaire ». Ces prévisions devaient recevoir des faits un éclatant démenti.

Est-il nécessaire d'ajouter que ce gouvernement des classes moyennes n'était pas unanimement accepté : il

soulevait les colères de l'esprit révolutionnaire qui continuait à fermenter, et les rancunes des hommes d'ancien régime dont il arrêtait les prétentions. Les ultra-royalistes n'avaient pas assez d'épithètes flétrissantes pour cette bourgeoisie abhorrée, classe mobile par nécessité, jalouse de toute supériorité par situation, dure et sans pitié pour le peuple dont elle rougit d'être rapprochée et aux dépens duquel elle cherche toujours à s'élever ; d'ailleurs la portion de la société la plus opposée aux principes de stabilité, la moins éclairée sur les intérêts généraux et la moins disposée à y sacrifier le soin de ses intérêts particuliers, guide ordinaire de ses résolutions. Aussi Villèle dépose-t-il un projet de loi électorale donnant la majorité aux petits propriétaires : C'était, en fait, il l'espérait du moins, donner la prépondérance à l'aristocratie terrienne : Il comptait en effet que les petits propriétaires resteraient sous l'influence des grands. Son projet échoua (1).

M. de Vaublanc avait espéré écarter la bourgeoisie des affaires en établissant seulement un simulacre d'élection. Dans son projet du 18 décembre 1815, qu'il avait déposé en qualité de ministre de l'Intérieur, il composait les collèges électoraux de fonctionnaires publics, de membres du clergé et d'un très petit nombre des contribuables des plus imposés ; il entendait que les élections seraient dirigées par l'administration et il l'avouait avec une naïveté singulière : « Dans un gouvernement monarchique, tous les pouvoirs doivent être subordonnés et dépendants. Or, quel pouvoir plus important que le pouvoir électoral ? Quel pouvoir serait plus dangereux pour la Couronne s'il abusait de son influence ? Il faut donc que ce pouvoir soit *subordonné et dépendant*. » Mais Vaublanc dut passer le reste de la session à s'excuser de ces mots : « pouvoir subordonné et dépendant », appliqués au pouvoir électoral. — Grâce à Decazes, la bourgeoisie triomphe en 1817. Ce fut heureux pour la monarchie. Le roi ne connaissait pas la

(1) VILLÈLE, *Mémoires*, , . 485.

France; les hommes qui l'entouraient, s'étant abstenus depuis la Révolution de prendre part aux affaires publiques, ne la connaissaient pas davantage. La bourgeoisie mit à son service les habitudes de gouvernement qu'elle avait acquises sous l'empire.

Ce système électoral de 1817 a valu à la France trente années de gouvernement régulier et relativement libre; c'est assez pour qu'il mérite d'être étudié sérieusement. La bourgeoisie eut le tort de ne pas comprendre que la situation qu'il lui conférait ne devait être que transitoire, et que le meilleur moyen de conserver en fait sa prépondérance politique et la direction des affaires publiques n'était pas de s'accrocher à son privilège exclusif. La Révolution de 1848 fut le résultat de cet entêtement : elle arrêta l'évolution du régime parlementaire.

CHAPITRE I

FORMATION ET ÉVOLUTION DE L'IDÉE DE COLLABORATION DES POUVOIRS EXÉCUTIF ET LÉGISLATIF DANS LE GOUVERNEMENT.

LA PREMIÈRE RESTAURATION

Il est particulièrement intéressant de connaître l'application qui fut donnée à la Charte au lendemain même de sa promulgation. Les premières interprétations des textes constitutionnels sont souvent décisives ; on les présume conformes à l'esprit du constituant.

La mise en œuvre de la Charte allait se faire dans des conditions exceptionnelles : la Chambre de 1814 n'était en effet que l'ancien corps législatif de l'empire : accoutumé à l'obéissance, composé non par le choix direct des collèges électoraux, mais par l'élection du Sénat, le corps législatif n'était pas divisé en partis. Cette « Assemblée de muets » était devenue, grâce à la Charte, la plus libre des Assemblées qu'ait jusque-là connue la France. Elle n'avait pas l'habitude de la liberté ni l'expérience des institutions nouvelles dont elle était appelée à jouir. Et cependant de la Restauration aux Cent jours, la liberté politique prit son vol : dans le pays, la liberté de la presse, dans les Chambres, la liberté de la tribune purent se déployer.

Dès sa réunion à un titre nouveau, le corps législatif, érigé à la dignité de Chambre des députés, marque qu'il avait conscience du rôle important dont il était investi

dans le gouvernement de la Charte. Dès le 7 juin 1814, dans une discussion sur le règlement, un député de l'Aisne, M. Delhorme, faisait ressortir combien s'étaient accrues les attributions de l'Assemblée : « Le corps auquel la Chambre succède, obligé de couvrir du voile du secret les rares et courtes délibérations qui entraient dans sa prérogative n'a pu faire de la parole un usage qui fût digne de lui. Rassemblés alors pour de médiocres intérêts, nos discussions pouvaient se passer d'ordre... Quelle différence aujourd'hui ! les plus grands intérêts de l'Etat vont devenir l'objet de nos délibérations... Mais, Messieurs, *lorsque nous allons examiner et contrôler les actes du gouvernement*, n'oublions pas que la nation à son tour va examiner et contrôler les actes des mandataires qui la représentent (1). »

Une proposition fut déposée tendant à faire déclarer que les Chambres et le roi sont le vrai « Parlement de France ». Cette proposition ne fut repoussée que parce qu'elle n'était pas d'ordre législatif. L'intention de son auteur était d'indiquer que le nouveau « Parlement de France » devait être assimilé au « Parlement » d'Angleterre et que par conséquent la Chambre des députés devait jouer le rôle de la Chambre des communes.

La Chambre de 1814 ne se borna pas d'ailleurs à ces manifestations théoriques. Pendant sa courte existence elle sut mettre en œuvre tous les principes essentiels du régime parlementaire en tant que le permettait l'état inorganique des partis ; et si elle n'arrive pas à renverser le ministère pour forcer le roi à en prendre un de son choix, ce n'est peut-être que parce que le temps lui a fait défaut.

Le roi avait d'abord songé à régler par une ordonnance la forme de ses rapports avec les Chambres ; mais les idées constitutionnelles avaient fait de tels progrès que cet objet dut faire la matière d'une loi : la loi du 13 août 1814. Cette loi qui n'a pas été insérée au *Bulletin des lois* est

(1) *Arch. parl.*, t. XII, p. 42.

cependant le complément nécessaire de la Charte : c'est là que sont contenues les règles sur la forme du dépôt des projets de loi, les adresses, les commissaires du roi chargés de soutenir les projets de loi, etc.

Comment la Chambre de 1314 mit-elle en pratique les règles contenues dans cette loi ?

Les sentiments envers le roi étaient tout empreints du respect le plus enthousiaste. Elle accueillit, avec une déférence profondément approbative, le discours prononcé par Louis XVIII à l'occasion de la promulgation de la Charte et qui était son œuvre personnelle. Un député ultra, ayant l'intention de protester contre la liberté des cultes, s'écrie : « Je demande à mon seigneur et roi la parole pour... ». Le chancelier lui fit remarquer que l'usage immémorial de la monarchie interdisait de parler devant le roi sans y avoir été invité par lui. La Chambre ne protesta pas contre la conservation de ce cérémonial antique. — Elle n'envoyait de députation au roi que pour lui porter ses hommages. En un mot, si on n'est pas encore arrivé à formuler la règle que le roi ne peut mal faire, on agit toujours comme si le roi ne faisait pas mal.

Mais les ministres devaient porter la rançon de ce sentiment exclusif de respect dont bénéficiait le monarque. Les deux Chambres, aussi bien la Chambre des pairs que la Chambre des députés, s'appliquent à bien distinguer toujours le roi de ses ministres : « Vos ministres, déclarent les pairs au roi dans la séance du 29 juillet 1814, seront responsables du pouvoir devant vous et devant le peuple. » Ainsi le roi se distingue bien nettement du ministère puisque le ministère est responsable devant lui. Grâce à cette distinction, les Chambres pouvaient blâmer les ministères sans manquer au respect qu'elles ne cessaient de professer pour la personne du roi.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi sur la restitution aux anciens propriétaires des rentes et des biens non vendus qui étaient restés aux mains de la nation, le mi-

nistre d'Etat Ferrand avait établi une distinction entre les royalistes de « ligne droite » et ceux qui avaient suivi l'erreur révolutionnaire ou participé au crime napoléonien (1).

Ce rappel des anciennes divisions sur lesquelles le silence devait être fait souleva les protestations de l'Assemblée. Mais l'indignation qu'elle manifeste par l'organe de son rapporteur Bédoch allait toute contre les ministres et pas du tout contre le roi : « Non, disait Bédoch, l'exposé fait par M. Ferrand n'est point l'expression de la volonté du roi : disons-le franchement, le ministre a substitué l'aigreur de ses sentiments aux sentiments du monarque. »

Ces paroles marquent bien la volonté de laisser le roi en dehors et au-dessus des luttes de partis. Etait-ce le résultat de considérations constitutionnelles? était-ce seulement l'effet du dévoûment de la majorité à l'égard de la personne royale ? peu importe. Ce qu'il est important de noter au moment où le régime parlementaire s'introduisit en France, c'est ce fait que le roi ne reçoit que des hommages tandis que les blâmes s'adressent aux ministres. Du fait naîtra ensuite la théorie.

Sans doute, il semble que les Chambres se considéraient encore comme trop subordonnées au roi pour lui demander le renvoi de son ministère ; mais elles prétendaient le contrôler et le censurer. Elles ont en effet le droit de rechercher s'il n'y a pas lieu de mettre en œuvre la responsabilité pénale des ministres. La Chambre des députés est le ministère public chargé de poursuivre les crimes du Cabinet et qui doit par conséquent le surveiller. Si dans l'exercice de cette surveillance elle relève certaines fautes qui ne sont pas de nature à entraîner la répression pénale, la

(1) Cf. Ferrand, *Mém.*, p. 37 : « A force de malheurs et d'agitations, tous se retrouvaient au même point, tous y étaient arrivés les uns en suivant *une ligne droite* sans jamais en dévier, les autres après avoir suivi plus ou moins les phases révolutionnaires au milieu desquelles ils s'étaient trouvés. »

Chambre se réserve le droit de les blâmer et nous allons essayer de montrer qu'elle usa, à l'état rudimentaire il est vrai, de tous les moyens de contrôle du régime parlementaire : interpellations (*lato sensu*), ordres du jour de blâme ou de confiance, et même enquêtes parlementaires. Est-il utile de faire remarquer que l'usage régulier de ces diverses armes devait nécessairement aboutir, en se perfectionnant, à la responsabilité politique et qu'en conséquence il est permis de dire que le régime parlementaire existait tout entier en germe dès 1814?

Il fallait d'abord obtenir un résultat de pure forme en apparence mais très important en réalité : Il fallait que les ministres assistassent aux séances des Chambres. Sans doute la Charte leur en donnait le droit et leur intervention dans les débats pouvait ne pas être sans profit pour eux : l'ancien corps législatif n'étant pas divisé en partis et les législateurs devenus députés n'étant pas engagés par des votes ou par des discours antérieurs, les ministres pouvaient compter que par de bonnes raisons ils changeraient non seulement les opinions, mais encore les votes.

Mais on était revenu de l'erreur révolutionnaire que la présence des ministres risquait d'asservir les Chambres. On avait le sentiment que dans ce duel face à face, ce n'était pas la Chambre qui risquait le plus de perdre du terrain.

Or, les ministres n'avaient pas l'habitude de venir aux Chambres ; les procès-verbaux en font foi : ils mentionnent l'entrée des ministres pour déposer les projets de loi et leur sortie.

A plusieurs reprises, des propositions furent déposées tendant à ce que la Chambre invitât les ministres à intervenir dans une délibération. Des divisions s'élevèrent sur la légalité de ces motions : La Charte faisait-elle de l'entrée des ministres aux Chambres une facilité dont ils étaient libres d'user ou de ne pas user ou bien un véritable devoir constitutionnel?

Si la Chambre de 1814 parvint dans une certaine mesure à faire prévaloir cette dernière solution qui est celle du régime parlementaire, ce ne fut pas sans de nombreuses difficultés ; les premières venaient de la personnalité même des membres du premier ministère (1).

M. de Talleyrand était fait pour être ministre du pouvoir, il n'avait pas les aptitudes d'un chef de gouvernement parlementaire. Il avait des moyens d'influence sur les individus isolés, la séduction de la conversation, l'habileté dans l'emploi des relations sociales et l'esprit d'à-propos. — Mais tous les moyens d'influence sur une Assemblée lui faisaient défaut : le prestige du caractère, la puissance de la parole, et aussi l'intelligence des passions politiques : il avait le goût des guerres d'intrigues, il manquait d'aptitude pour les luttes de partis. Courtisan ambitieux et indolent « fastueux comme un satrape, insolent comme un grand vizir », il ne pouvait se résoudre à prendre des habitudes de travail régulier qui sont indispensables au ministre qui veut gouverner avec les Chambres. Il parle une seule fois devant la Chambre ; puis il se hâte de fuir ce milieu qui le heurtait pour aller au congrès de Vienne retrouver une société plus élégante, plus aristocratique, où l'on s'entend à demi-mot, où le silence est quelquefois une habileté, où il pouvait mieux qu'à la tribune faire valoir ses moyens d'ascendant personnel.

Blacas était le type de l'émigré. Son courage dans l'adversité, sa fidélité dans le malheur lui valaient son rang de favori. Reiset raconte que Louis XVIII lui disait : « Blacas, Blacas, mon ami, tu es un gentil garçon, mais cela ne prouve pas que tu aies de l'esprit. »

Le baron Louis avait toutes les aptitudes d'un très grand administrateur, mais il n'était pas un homme de gouvernement dans un régime parlementaire. Il n'avait pas encore, en 1814, cette haute sérénité avec laquelle un ministre doit

(1) Cf. Vitrolles, *Mém.*, t. II, p. 204, t. III, p, 295 et s.

voir bouleverser par des amendements irréfléchis ses projets les meilleurs et les plus étudiés. C'est ainsi que la Chambre ayant réduit à 50 le chiffre des centimes additionnels, alors qu'il en demandait 60, il se lève aussitôt du banc des ministres avec une humeur violente et non dissimulée et regagne son ministère. Son système était renversé, croyait-il, et le budget rejeté; Montesquiou dut soutenir seul la discussion pendant deux heures et vint lui annoncer que son budget était voté et sa situation excellente. Si à cette absence de résignation on ajoute le défaut de qualité d'orateur, on comprendra qu'il n'était pas fait pour pratiquer les rapports avec les Chambres.

L'abbé de Montesquiou était le plus à sa place dans le régime parlementaire. Mais s'il le comprenait, il ne l'aimait pas ; il le subissait sans foi ni goût. C'est à lui cependant que ses collègues laissèrent la charge des rapports avec les Chambres. Les chefs des autres départements ne croyaient pas avoir à s'en occuper, ils considéraient que ces rapports entraient plus spécialement dans les attributions du ministre de l'Intérieur. Aussi ce fut-il l'abbé de Montesquiou qui dut supporter à peu près seul la mission délicate de diriger pendant la session de 1814 ce premier essai de discussion et de vote indépendant dont la tradition s'était perdue pendant les quinzes années de soumission et de silence du régime napoléonien. Mais encore faut-il remarquer qu'il ne se croyait pas, comme les ministres des gouvernements parlementaires développés, astreint à une grande assiduité. Ainsi dans la discussion du projet de loi sur la presse, il n'intervint qu'au bout de cinq jours de débats. Il avait l'intention de laisser tout le poids de la discussion à Royer-Collard, directeur de la librairie, qui était l'auteur véritable du projet ; mais, la Chambre s'opposa à cette pratique qui était de nature à retarder le développement du régime parlementaire : elle exprima le désir que les projets de loi fussent défendus par les ministres, seuls responsables. Ce n'est que sur cette

invitation que Montesquiou se rendit à la Chambre. Le baron Louis défendit tous les projets de loi qu'il avait préparés : notamment le projet sur l'exportation des blés. Ferrand parla également quelquefois à la Chambre. Un premier résultat était donc obtenu ; important au point de vue du régime parlementaire. Les ministres étaient amenés dans les Chambres. Voyons maintenant comment se faisait le contrôle de leur administration.

Parfois la Chambre se saisit directement des actes du ministère pour en apprécier la légalité ou l'opportunité. Les ordonnances de Beugnot, des 7 et 10 juin 1814, sur l'observation des dimanches et fêtes, l'ordonnance royale qui place la presse sous les règlements de librairie de l'empire furent blâmés avec une grande rudesse de langage et renvoyés à l'examen de commissions.

Le vote du budget devait être pour la Chambre une occasion favorable d'influer sur la conduite du gouvernement. La Charte, il faut le remarquer, se bornait à donner aux Chambres le vote de l'impôt ; et encore le vote de l'impôt indirect n'était pas nécessairement annuel. Mais les Chambres ne se tinrent pas dans ces limites étroites ; et d'ailleurs le ministre des finances, le baron Louis, qui était le membre le plus libéral du Cabinet, fit tout le possible pour les en faire sortir. Il présente deux budgets, celui des recettes et celui des dépenses et rompant avec la tradition impériale, il montra la priorité nécessaire de ce dernier : la dépense devait être la raison d'être de la recette et par le vote des dépenses, la Chambre déterminait à l'avance, dans une certaine mesure, l'activité du ministère. — Cette détermination était assez précise ; le budget des dépenses était détaillé : c'était le germe de la spécialité ; enfin le baron Louis s'engageait à soumettre aux Chambres les comptes d'administration. — C'était en somme une conception singulièrement avancée pour cette époque du système des finances d'un régime parlementaire.

La Chambre de 1814 usa la première, dans une très large

mesure, d'un moyen de discuter les actes du gouvernement qui devait acquérir dans la suite une importance plus considérable encore ; je veux parler de l'examen des pétitions.

Le droit, disparu sous l'empire, d'adresser des pétitions aux Chambres législatives fut accueilli avec la plus grande faveur dans le pays. Les pétitions affluèrent à la Chambre des députés : elles portaient sur les objets les plus variés, elles demandaient des réformes législatives (abolition du divorce, revision du code de procédure criminelle) mais surtout, et c'est là ce qui nous intéresse, elles dénonçaient aux Chambres les actes de l'administration : plusieurs se plaignaient de la conduite des préfets. Les pétitions saisissaient donc la Chambre de l'examen des actes du gouvernement. Ainsi le général Excelmans se plaignait de l'interdiction de séjour qui lui avait été imposée après son acquittement par le Conseil de guerre de Lille. La Chambre pouvait même discuter les intentions du gouvernement grâce à la pétition de la dame Mathea qui demandait à être rassurée sur l'acquisition des biens nationaux. La décision qui clôturait l'examen des pétitions ressemblait de très près aux ordres du jour qui clôturent aujourd'hui les interpellations (Cf. inf).

Les Chambres examinant les actes du gouvernement, le droit de questionner les ministres devait apparaître de lui-même : A propos de la suppression des maisons de la légion d'honneur, M. Flangergues exprimait l'opinion qu'avant de passer à la discussion, il devait être demandé des renseignements au ministre, seul « moyen de rendre officiels des faits qui ne se présentent que comme des assertions » (1).

M. Dumolard demande au ministre un exposé de la situation du royaume : il lui fut répondu par Montesquiou

(1) C. D., 16 août 1814. *Arch. parl.*, t. XII, p. 355.



et Louis. C'était au fond une interpellation sur la politique générale (1).

Ce n'est pas seulement la question, mais encore un procédé plus perfectionné de contrôle qui apparaît en germe dès 1814. La Chambre, en effet, sous le prétexte d'une pétition procède à une véritable enquête parlementaire sur un marché de fourniture de pain au ministère de la guerre (2).

Tous les moyens de mettre en œuvre la responsabilité ministérielle existent virtuellement dès 1814 : et cependant cette responsabilité n'existait pas encore. On disait trop à la Chambre qu'elle n'était qu'un « conseil » qu'un « pouvoir auxiliaire de l'autorité royale » pour qu'elle se crût autorisée à imposer au roi un changement de ministres. Louis XVIII ne paraissait pas disposé à subir à ce point de vue les indications de la Chambre. Après le rapport de Bédock, qui, en vertu d'un « mandat unanimement donné », infligeait la plus formelle désapprobation à l'exposé des motifs du Comte Ferrand, le roi, loin d'exclure ce ministre, lui accorde de nouvelles faveurs et de nouvelles marques de confiance (3).

La théorie de la responsabilité n'a d'ailleurs pas encore acquis la netteté qu'elle recevra dans les années suivantes. Chateaubriand n'est pas encore arrivé aux idées de la « monarchie selon la Charte ». Dans ses *Réflexions politiques* (décembre 1814) (4), il trouve suffisante, comme garantie contre les ministres, la responsabilité pénale ; il ajoute une sorte de responsabilité morale en cas de nullité, mais non en cas de simple dissidence politique avec la majorité : « On parle des ministres, on se fait une idée ridicule et exagérée de leur influence. D'abord ils sont res-

(1) C. D., 28 juin 1814, t. XII, p. 72.

(2) *Arch. parl.*, t. XII, p. 144. Cf. *infra*.

(3) Pasquier, *Mém.*, t. III, p. 33 ; Ferrand, *Mém.*, p. 87.

(4) *Réflexions politiques sur quelques écrits du jour et sur les intérêts de tous les Français*, Paris 1814, ch. XIV.

ponsables : et c'est déjà une chose assez menaçante pour eux que ce glaive suspendu sur leur tête : ensuite nous avons contre leur incapacité une garantie qui tient à la nature même de nos institutions : car un homme absolument nul ne peut occuper longtemps une première place sous un gouvernement représentatif. Attaqué par la voix publique et dans les deux Chambres, il serait bientôt obligé de descendre du poste où la seule faveur l'avait fait monter (1). »

Ces idées ne diffèrent pas de l'exposé de principes contenu dans la déclaration du Comte d'Artois, lieutenant général du royaume ; lui aussi ne faisait allusion, comme garantie de la liberté, qu'à la responsabilité pénale : « Les ministres responsables peuvent être accusés et poursuivis par les représentants de la nation... Voilà, il me semble, Messieurs, les bases essentielles et nécessaires pour consacrer tous les droits, tracer tous les devoirs, assurer toutes les existences et consolider notre avenir. »

Vitrolles (2) affirme, il est vrai, que deux jours après la promulgation de la Charte, il avait posé au Conseil privé, avec la plus grande netteté, le principe de la responsabilité politique : « Je dis... qu'il ne me paraissait pas admissible d'établir le principe que les ministres conserveraient leurs fonctions devant une majorité prononcée contre eux ; que puisqu'on adoptait un principe, il fallait en accepter les conséquences. Il n'existait en Angleterre aucune loi qui forçât les ministres à se démettre de leurs fonctions lorsque la majorité d'une des Chambres se prononçait contre eux. Mais cet usage avait prévalu comme une conséquence rigoureuse du système constitutionnel. » Il n'est pas sûr que Vitrolles n'ait pas été trompé par sa mémoire et qu'il ne s'attribue en 1814 des idées que seul le triomphe du parti ultra-royaliste, l'année suivante, était capable d'inspirer à un homme comme lui.

(1) P. 74.
(2) *Mém.* t. II, p. 261.



Ce qui est certain c'est que dans la discussion sur la responsabilité pénale des ministres, il ne fut fait d'allusion à la responsabilité politique que pour la repousser (1).

Un progrès important restait d'ailleurs à faire avant qu'on puisse arriver au fonctionnement normal du régime parlementaire : la constitution d'un ministère un et homogène (2).

Cette condition d'unité et d'homogénéité n'était à aucun degré réalisée en 1814 : il y avait « des ministres et non un ministère ». Il n'y avait pas à proprement parler de Conseil des ministres. L'ordonnance qui prétendait reconstituer le Conseil d'Etat sur les bases de l'ancien (alors que le pouvoir législatif appartenait aux Chambres et que le rôle de Conseil des parties était dévolu à la Cour de cassation) établissait un « Conseil d'en haut ». Dans ce Conseil, les princes du sang avaient seuls entrée de plein droit avec le chancelier. Les autres ministres ne pouvaient y siéger que sur une invitation spéciale du roi qui devait être renouvelée à chaque séance. La présence des princes au Conseil enlevait aux ministres toute responsabilité vis-à-vis du pays (3), tous les membres du Conseil ayant même voix délibérative. Il ne pouvait d'ailleurs s'agir de responsabilité collective, le roi pouvant statuer sur la proposition d'un seul ministre, les autres non entendus. Ce système convenait d'ailleurs parfaitement aux intéressés, chacun n'ayant d'autre ambition que de se rendre indépendant dans son ministère. — Beugnot se ligue avec le ministre de la guerre et Blacas ; Louis et Malouet avec Montesquiou ; quant à Talleyrand, Dambray et Ferrand (ministre d'Etat et directeur des postes), ils restent isolés. Blacas conspire contre Mon-

(1) C. D., décembre 1814. *Arch. parl.*, t. XIV, p. 85.

(2) « Mais disent les constitutionnels, la Charte est incomplète : il faudrait qu'il y eût un ministère et non pas des ministres. » CHATEAUBRIAND, *Réflex. pol.*, ch. XIV, p. 72.

(3) La proclamation de Cambrai annoncera comme un progrès l'exclusion des princes du Conseil.

tesquiou qu'il veut remplacer par Chateaubriand; Montesquiou se garde de défendre le projet présenté par Dambray sur la Cour de cassation; Talleyrand désapprouve hautement le projet de loi sur la presse de Montesquiou (1). Mais en revanche il ne peut obtenir de son collègue une préfecture pour Rémusat (2). Aussi en dehors de quelques rares affaires générales traitées au Conseil d'en haut, chaque ministre portait isolément son travail au roi, le soir; Blacas seul assistait à cette conférence secrète (3).

C'était d'ailleurs l'usage qui avait été introduit par le lieutenant général du royaume: il recevait un à un les membres du Conseil provisoire qui lisaient en simples rapporteurs les ordonnances qu'ils proposaient (4).

La situation à la veille des Cent Jours pouvait se résumer dans cette formule d'apparence contradictoire : tous les éléments d'un régime parlementaire sauf l'homogénéité et la responsabilité politique des ministres.

LES CENT JOURS

Pendant les Cent Jours l'idée de la collaboration au gouvernement des organes législatifs et exécutifs continua à se développer.

Napoléon d'ailleurs semblait s'incliner devant elle lorsqu'il

(1) Pasquier, *Mém.*, t. II, p. 23.
(2) Pasquier, *Mém.*, t. III, p. 68.
(3) Beugnot, *Mém.*, t. II, p. 141. Le titre de ministre de la maison qu'avait Blacas lui permettait de conserver l'habitude de ne jamais quitter le roi qui avait pour lui un « goût très vif », dit Pasquier. Montesquiou seul essaya de se libérer de cette présence : « Votre Majesté ne doit pas oublier que si les français ont passé aux rois toutes leurs maîtresses, ils n'ont jamais pu supporter un favori. » Pasquier, *Mém.* t. III, p. 15.
(4) Vitrolles, *Mém.* t. II, p. 44.

demanda à Benjamin Constant le plan d'une Constitution. L' « acte additionnel » n'était, on le sait, que la Charte perfectionnée dans le sens du régime parlementaire. Mais la responsabilité ministérielle qu'il établissait était une responsabilité politique dans la forme pénale. Cette responsabilité était engagée par la formalité du contre-seing qui de simple coutume passait à l'état de règle constitutionnelle (art. 38).

Les ministres pouvaient être mis en accusation par la Chambre des représentants et jugés par la Chambre des pairs, « pour avoir compromis la sûreté ou l'honneur de la nation ». Dans ce cas la Chambre des pairs devait exercer, soit pour caractériser le délit, soit pour infliger la peine, un pouvoir discrétionnaire (art. 41-42). Dans le système de Benjamin Constant, le ministère pouvait être considéré comme compromettant « la sûreté ou l'honneur de la nation » lorsqu'il essayerait de gouverner contre la volonté de cette nation représentée par la Chambre des représentants. Tout « usage funeste ou pernicieux d'attributions légales » pouvait donner lieu à la mise en accusation des ministres. Mais le chef de l'Etat conservait le droit de leur faire grâce de la peine ; car cette responsabilité pénale devait fonctionner aussi fréquemment que la responsabilité politique et il ne fallait pas que le désir d'éviter aux membres des peines afflictives autres que la déchéance fît reculer la Chambre devant la procédure de mise en accusation. — La Chambre accusait en somme les intentions, les ensembles d'actes; c'était, suivant l'expression de Rossi, le système de « l'accusation constructive ». — La mise en œuvre de la responsabilité politique apparaissait comme une sorte de procès entre le pouvoir et le peuple. Benjamin Constant avait cru perfectionner la Constitution anglaise en faisant intervenir dans ce procès une juridiction arbitrale dont les intérêts étaient également distincts de ceux du gouvernement et du peuple.

Il se rapprochait par contre de la Constitution anglaise

en déclarant qu'en principe les ministres ne siégeraient pas dans les Chambres dont ils ne font pas partie. Les rapports entre pouvoirs publics devaient être assurés par des ministres d'Etat. — Quant aux ministres ayant département, ils ne pouvaient être appelés dans la Chambre des représentants que quand une commission de soixante membres avait déclaré qu'il y avait lieu d'examiner si leur conduite n'était de nature à motiver une accusation devant la Chambre des pairs (art. 46); mais par contre, les ministres pouvaient entrer dans les Chambres quand ils en recevaient la mission du gouvernement; et les pairs ou les députés appelés au ministère continueraient à siéger dans leur Chambre. « Dans ces divers cas, dit l'article 16, ils donnent aux Chambres les éclaircissements qui sont jugés nécessaires, quand leur publicité ne compromet pas l'intérêt de l'Etat. » C'est la consécration du droit de questionner les ministres.

Par ce droit d'accuser les ministres, par ce droit de les questionner s'établit le contrôle du pouvoir législatif sur les actes du pouvoir exécutif; — l'additionnel contenait encore un autre trait du régime parlementaire : il permettait au chef du pouvoir exécutif de prendre la nation comme arbitre de ses différends avec le pouvoir législatif : l'empereur peut proroger, ajourner et dissoudre la Chambre des représentants (art. 21).

Si la théorie parlementaire conserve quelque incertitude dans « l'Acte additionnel », elle apparaît au contraire avec la plus grande netteté dans le livre qu'écrivit Benjamin Constant pour défendre sa Constitution : *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France* (mai 1815). « Notre Constitution, disait-il, en établissant la responsabilité des ministres, sépare clairement le pouvoir ministériel et le pouvoir royal. — Le pouvoir royal est un pouvoir neutre, celui des ministres est un pouvoir actif. — Le roi, dans un pays libre, est un être à part, supérieur aux diver-

sités des opinions, n'ayant d'autre intérêt que le maintien de la liberté, planant en quelque sorte au-dessus des agitations humaines. — C'est le chef-d'œuvre de l'organisation politique que d'avoir ainsi créé, dans le sein même des dissentiments sans lesquels nulle liberté n'existe, une sphère inviolable de sécurité, de majesté, d'impartialité, qui permet à ces dissentiments de se développer sans péril tant qu'ils n'excèdent pas certaines limites. »

La Constitution ne fonctionna en somme que vingt jours, du 3 au 23 juin. — Mais la Chambre eut le temps de faire respecter quelques règles du régime parlementaire : dès sa convocation elle s'efforça d'imposer le principe que les rapports entre les pouvoirs devaient être exercés par l'intermédiaire des ministres. — La Chambre avait choisi pour son président Lanjuinais dont la personnalité était très désagréable à l'empereur. Au début de la séance du 5 juin, le président d'âge annonça que l'approbation de cette élection serait transmise à la Chambre par un chambellan. Ces paroles soulevèrent les protestations de l'Assemblée; elle espérait que l'empereur ferait connaître son approbation dans une forme plus convenable à sa dignité. Regnaud de Saint-Jean-d'Angély, se conformant au désir de la Chambre, remit au président d'âge, en qualité de ministre d'Etat, le procès-verbal de l'élection approuvé par l'empereur. Le lendemain, quelques députés étant revenus sur cet incident, Regnaud expliqua que le président d'âge avait mal interprété les paroles de l'empereur (1). Ainsi fut posé d'une manière très nette le principe que les ministres devaient être les intermédiaires *exclusifs* entre l'empereur et la Chambre.

Les parlementaires n'étaient pas satisfaits de l'application des dispositions de l'Acte additionnel sur la présence des ministres aux séances des Chambres : les ministres à portefeuille prenaient la parole à la Chambre des pairs dont

(1) *Moniteur* et *Journal de l'Empire*, 6 et 7 juin.

ils étaient tous membres ; quant à la Chambre des représentants, elle n'entendait que les quatre ministres d'Etat, Merlin, Boulay, Ginou et Regnaud, qui appartenaient à cette Chambre. Jay, Manuel et Roy interpellèrent Boulay sur cette façon d'agir : « Les ministres de Louis XVI étaient moins grands seigneurs que ceux de Bonaparte, dit Barère : ils daignaient venir à l'Assemblée. » Une commission spéciale fut immédiatement instituée pour examiner cette question.

La Chambre accueillit également des pétitions : le sieur Jouve s'étant plaint de sa détention dans la prison de Valence, la Chambre chargea son président de demander son élargissement qui fut immédiatement accordé.

Le 11 juin, l'empereur, comme un monarque constitutionnel, entendit les adresses des Chambres et y répondit. — Les deux Chambres, dans la crainte de paraître, suivant l'expression de La Fayette, des « clubs Napoléon » affectèrent dans ces adresses la plus grande indépendance à l'égard de l'empereur : « N'imitons pas, disait-il dans sa réponse à la Chambre des députés, l'exemple du Bas Empire qui, pressé de tous les côtés par les Barbares, se rendit la risée de la postérité en s'occupant de discussions subtiles au moment où le bélier brisait les portes de la ville (1) ». Nous ne raconterons pas ici toutes les explosions de colère de l'empereur devant les prétentions des Chambres. Toute sa vie, tous ses actes suffisent à faire comprendre que s'il avait vaincu à Waterloo, c'en était fait du régime parlementaire.

Pendant qu'à Paris le gouvernement parlementaire gagnait ainsi du terrain, grâce à l'acte additionnel et aux commentaires que lui donnaient Benjamin Constant dans son livre et les Chambres dans la pratique, il faisait également des progrès à la Cour de Gand. — Talleyrand avait envoyé auprès de Louis XVIII son ami Alexis de Noailles, afin de démontrer au roi la grande opportunité de renvoyer

(1) *Moniteur* du 13 juin.

Blacas et d'établir un régime franchement constitutionnel. Noailles était chargé d'insister sur la nécessité d'un ministère homogène délibérant hors de la présence des princes et responsable devant les Chambres (1). Chateaubriand, dans son rapport au roi, revient sur le besoin d'unité du ministère et sur la convenance qu'il y avait à ce que les ministres fussent membres des Chambres.

Ces idées apparaîtront dans les proclamations de Cambrai et dans le rapport au roi de Fouché en août 1815. Le gouvernement parlementaire est donc bien établi en principe dans l'entourage du roi. Il va avoir cette bonne fortune que la réaction formidable qui suivit le retour de Gand voulut s'en faire un instrument pour satisfaire ses passions et ses désirs de vengeance (2).

LA SECONDE RESTAURATION

L'histoire du gouvernement parlementaire de 1815 à 1830 semble pouvoir se diviser en trois périodes : une période d'incertitude et de tâtonnements ; une période d'application ; une période de crise décisive.

La première période dure jusqu'à la chute de Decazes. Partisans et adversaires du régime parlementaire bataillent avec âpreté : la controverse met aux prises le génie de Chateaubriand, la fougue de Vitrolles, le talent subtil et fort de Benjamin Constant, la rude logique de Royer-Collard, la profondeur parfois nébuleuse de Guizot. Mais des deux côtés on manquait de conviction et de sincérité. Personne ne triomphe. Le gouvernement de fait est un régime bâtard : ce n'est pas à proprement parler le

(1) PASQUIER, *Mém.*, t. III, p. 288.

(2) Cf. JACQUELIN, *les Cent Jours et le régime parlementaire*, *Revue du droit public*, t. VII.

gouvernement parlementaire ; ce n'est pas non plus le gouvernement personnel du roi : c'est le gouvernement ministériel. Je m'explique ; j'en ai besoin. Si je ne craignais de donner des choses une idée grossière et par conséquent à côté de la vérité, je dirais que Louis XVIII était un roi fainéant et Decazes le maire du palais. Le roi voulait Decazes comme ministre : c'était par là surtout qu'il manifestait sa volonté. Si le régime parlementaire s'exerce parfois en fait, toutes ses applications sont l'objet d'une controverse.

Le second ministère du duc de Richelieu marque le commencement de la deuxième période qui dure jusqu'à la chute de Villèle. — Ce régime parlementaire fonctionne pacifiquement ; Villèle suit la majorité, en regimbant il est vrai, mais enfin il la suit. Il n'y a pas de choc violent entre le roi et la Chambre. Mais le jour devait fatalement arriver où les deux prérogatives se heurteraient, et où il faudrait déterminer d'une manière nette quel était le caractère du gouvernement.

Cette crise s'ouvrit en 1827, lorsque Villèle fut mis en minorité par la Chambre des députés. Le roi s'inclina à regret devant la Chambre, se sépara de son ministre, eut la sagesse de déférer au vœu du pays en confiant les affaires à Martignac. Mais en 1829 il résolut de le combattre : la nomination du ministère Polignac était un défi aux Chambres ; le discours du trône formulait les prétentions royales, la Chambre y répondit par l'affirmation de ses droits. Le roi porta le conflit devant le peuple. Le peuple se prononça pour le régime parlementaire d'abord par la voie légale : la réélection des signataires de l'adresse, ensuite par la Révolution.

Dans la période qui s'écoule depuis le retour de Gand jusqu'à la chute de Decazes, les idées sur le régime parlementaire accomplissent un progrès considérable. Sous la première Restauration, le régime parlementaire avait germé

dans la pratique comme en vertu d'un travail inconscient; pendant les Cent Jours, il avait commencé de se formuler; pendant la période qui nous occupe, il se précise. Le régime parlementaire est l'objet des études des publicistes et de discussions doctrinales au sein des Chambres. — Dans les faits, le progrès est moins sensible : cette période est la prédominance de la prérogative royale qui impose aux Chambres et à la France le grand favori Decazes. Une majorité finira par se former contre ce ministère après l'assassinat du duc de Berry : mais ce n'est pas devant elle seule qu'il se retirera.

Le progrès des idées se manifeste dans les œuvres qui sont restées classiques et qui contiennent avec une absolue netteté tous les principes aujourd'hui reçus du régime parlementaire : c'est au premier rang par l'illustration du nom, l'éclat lapidaire du style, la puissance de la conception, cette faculté de saisir un ensemble en faisant abstraction des détails qu'on a souvent comparé au coup d'œil de l'aigle, la *Monarchie selon la Charte*, le génie du gouvernement parlementaire de Chateaubriand.

Avec autant de vigueur mais moins d'éclat, plus de précision dans les règles secondaires, jurisconsulte autant qu'écrivain, Benjamin Constant par ses brochures et par ses discours commençait cette sorte d'enseignement public du régime parlementaire qu'il a pu justement appeler « Cours de politique constitutionnelle ».

Ce sont les deux maîtres. Devant eux, à la distance où nous sommes s'efface la foule des auteurs de brochures ou de pamphlets qui reprennent et développent leurs idées avec en moins le talent ou le génie (1).

Mais l'examen, quelque approfondi qu'il soit, de ces œuvres théoriques ne saurait suffire à donner une idée exacte de l'état des esprits au point de vue du régime parlementaire. Il est beaucoup instructif de suivre les débats de la Chambre.

(1) Cf. *Infra* : Le gouvernement parlementaire dans le programme des partis.

Ce qu'il y a de remarquable en effet dans cette période de préparation (justement parce qu'elle est une période de tâtonnements et d'incertitude dans les principes), c'est la fréquence des discussions doctrinales sur les attributions des deux pouvoirs, les droits de la Chambre en matière administrative, la prérogative royale, etc.

Aujourd'hui les questions sociales priment les questions politiques ou plutôt toutes les questions politiques prennent figure de questions sociales. Les débuts de la Restauration au contraire furent l'âge d'or des théories de politique pure.

Les moindres apparences de menaces contre les droits des Chambres amenaient toujours à la tribune quelqu'un de leurs défenseurs, comme Manuel, Foy ou Benjamin Constant; la susceptibilité d'une partie de la Chambre s'enflammait aux premiers symptômes d'attaques contre la prérogative royale; c'était alors M. de Courvoisier ou quelqu'un de ses amis qui employait à le défendre toute la chaleur de son talent (1); alors intervenait parfois un modéré, un politique qui rendait hommage aux intentions opposées des précédents orateurs qu'il déclarait considérer comme garanties de la liberté et du repos de la France; puis il essayait de les combiner dans un même esprit, de les tempérer l'une par l'autre et posait ainsi les vrais principes du gouvernement de Cabinet. On peut voir une discussion se déroulant suivant ce dessin général dans la séance du 10 avril 1820 (2). De tous les côtés on invoquait la Charte. Il faut reconnaître d'ailleurs que c'est aux adversaires du gouvernement parlementaire qu'elle fournissait les arguments en apparence les meilleurs. Ils ont été condensés dans une très remarquable opinion de M. de La Luzerne, ancien évêque de Langres (3).

(1) 29 novembre 1816. *Arch. parl.*, t. XVIII, p. 577; 25 février 1817. *Arch. parl.*, t. XIX, p. 145; 30 juin 1820. *Arch. parl.*, t. XXIX, p. 13.

(2) *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 159.

(3) *Arch. parl.*, t. XVIII, p. 33.

Il y a trois pouvoirs dans l'Etat : le roi s'est dépouillé du pouvoir judiciaire ; il a partagé le pouvoir législatif avec les Chambres mais il s'est exclusivement réservé le pouvoir exécutif (art 13 de la Charte) (1). Puisque le roi s'est réservé le pouvoir exécutif, il a entendu exclure les Chambres de toute influence dans l'administration.

Ces dispositions sont d'ailleurs une nouvelle preuve de la sagesse du roi : la législation exige une lente maturité ; l'administrateur au contraire veut une marche décidée et rapide. Elle ne doit pas être entravée par l'examen, la discussion, le contrôle.

« Et qu'on n'invoque pas, pour justifier l'intrusion des Chambres dans le pouvoir exécutif, la possibilité des abus de l'administration. Le pouvoir judiciaire aussi peut commettre des abus ; s'ensuit-il que les Chambres aient le droit d'inspecter les jugements ? » Et M. de La Luzerne terminait en montrant le danger des tendances envahissantes des Assemblées : « Les Assemblées sont encore plus que les particuliers portées à exagérer leur pouvoir. L'administration est l'objet le plus tentant pour l'amour-propre, pour l'ambition, pour la cupidité, même pour la bienfaisance. »

C'était donc aux partisans du régime parlementaire qu'incombait la charge d'établir le fondement théorique de leur opinion dans le système de la Charte. Dans cette première période, ils faisaient porter tous leurs efforts sur la justification et la reconnaissance aux Chambres du *droit de contrôle* ; sauf pendant la durée de cette Chambre introuvable où les ultra-royalistes prenaient des allures de conventionnels blancs, les Chambres n'ont pas mis beaucoup d'ardeur à réclamer le droit de renverser les ministres. L'idée de la responsabilité politique des ministres qui apparaît comme une atteinte directe à la prérogative royale au droit du roi de nommer et de renvoyer ses conseillers ne sera admise que plus tard et s'acclimatera difficilement

(1) Cf. M. de Brigode. C. D., 10 avril 1820. *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 159.

dans la France royaliste. Est-ce donc un contrôle dépourvu de sanction que les Chambres prétendaient exercer ? n'aspiraient-elles qu'au droit de menacer sans pouvoir frapper? — Nous allons voir que la responsabilité politique n'est pas la sanction unique du régime parlementaire.

Comment les parlementaires essayèrent-ils de justifier le contrôle de la Chambre sur le gouvernement? Ils le faisaient découler comme une conséquence naturelle des attributions constitutionnelles qui lui étaient dévolues par la Charte et notamment du droit de mettre en œuvre la responsabilité morale et du droit de voter le budget. « Les Chambres, dit Manuel, prennent part à l'administration au moyen de la surveillance qu'elles exercent et cette surveillance est indiquée comme la suite naturelle de la responsabilité des ministres et du droit de les mettre en accusation (1). » Du droit de mettre en accusation, les parlementaires prétendaient faire découler celui de censurer les ministres sans pour cela les mettre en accusation: « Que de cas en effet étrangers à ce genre d'accusation, ajoutait Manuel, peuvent plonger la France dans un embarras extrême. »

Mais ce raisonnement se heurtait aux objections les plus vives de la part des ennemis du régime parlementaire. Les administrateurs, disaient ces derniers, peuvent commettre des délits; ces délits sont en principe de la compétence des juges ordinaires. Mais, s'ils réunissent la double condition d'être commis par des ministres et de constituer une trahison ou une concussion, ils tombent sous la compétence d'un juge spécial, la Chambre des pairs, et d'un ministère public spécial, la Chambre des députés. Les Chambres n'ont pas plus de droit sur les ministres que les juges ordinaires sur les agents de l'administration.

Les partisans du régime parlementaire repoussaient cette assimilation entre la Chambre et les juges ordinaires:

(1) C. D., 14 mai 1819. *Arch. parl.*, t. XXIV, p. 412.

si la Charte lui a donné la poursuite des crimes des ministres c'est pour que la nation sache bien que ses représentants sont là pour veiller à ce que ses intérêts soient bien gérés. Dans tous les cas, la Chambre peut toujours se saisir des actes d'un ministre pour examiner s'ils ne constituent pas des faits de trahison ou de concussion.

La Chambre devait encore avoir le droit de se mêler de l'administration parce qu'elle était appelée à faire le budget. Si le ministre demande un crédit, il justifie sa demande par une dépense : la Chambre sera donc appelée à apprécier un acte futur du gouvernement. D'autre part, le vote de nouveaux crédits n'est fait avec discernement que si la Chambre peut vérifier quel emploi a été fait des anciens crédits, ce qui revient à apprécier la conduite passée du gouvernement (1).

La sanction du contrôle est indiquée par la façon même dont on le justifiait : c'est la mise en accusation pour les crimes de trahison et de concussion; pour les fautes moindres c'est le refus de crédit.

Ainsi est justifié le contrôle des Chambres sur le gouvernement ; nous aurons à nous demander dans la suite par quels moyens de procédure parlementaire il était mis en œuvre.

Quant au droit pour la majorité de la Chambre d'exiger le renvoi des ministres qui ne sont pas d'accord avec elle, il n'est pas encore nettement établi. Il est affirmé par Benjamin Constant, Chateaubriand, Vitrolles, mais il est encore mis en doute par des hommes qui admettent cependant la surveillance des Chambres sur le pouvoir exécutif (2).

Decazes sera mis en minorité par la Chambre ; mais ce n'est que devant les supplications de sa famille que Louis XVIII se séparera de son ministre favori.

Au lendemain de sa chute, tous les principes du régime parlementaire sont encore mis en discussion. Il suffit pour

(1) Cf. *infra*, des moyens de contrôle.
(2) Cf. *infra*, de la responsabilité politique.

s'en convaincre de lire le procès-verbal de la séance du 10 avril 1820 (1). Cependant la Chambre sait créer un précédent utile au régime parlementaire. En 1821, la droite dépose un projet d'adresse appuyé par la gauche, blâmant la politique du ministre. C'était un emploi nouveau à ce moment de l'adresse. Louis XVIII dut se séparer de Richelieu.

Par deux fois le parti royaliste, soit par des intrigues de Cour, soit par des combinaisons au sein des Chambres, a imposé au roi un changement de ministère. Il a pour ami l'héritier présomptif du trône. Il prend conscience de sa force, il devient un parti de gouvernement ; il veut être le maître par les voies légales ; et pour cela il consolide au profit de l'Assemblée les droits dont le parti libéral se prévaudra lorsque le pays se sera prononcé en sa faveur. — Lorsque Villèle aura acquis, par un usage habile du droit de dissolution, une majorité suivant ses vœux, lorsqu'il aura « la Chambre retrouvée », il voudra se la conserver par une réforme de la législation : le 9 juin 1824, il fit voter la loi sur le renouvellement intégral et septennal de la Chambre des députés. Cette loi fut combattue par la gauche parce qu'elle avait pour but de conserver au pouvoir une majorité réactionnaire. Royer-Collard essaye de démontrer que le renouvellement intégral appartient davantage au principe républicain, le renouvellement partiel au principe monarchique. Ce qui était certain c'est que le renouvellement intégral appartenait davantage au régime parlementaire et c'est un progrès que nous devions signaler.

Cela n'empêche pas d'ailleurs la majorité de Villèle de se désagréger ; il tente de la reconstituer par une dissolution qui ne réussit pas. Il doit se retirer ; il est remplacé par Martignac.

Le régime parlementaire est ainsi arrivé en 1827 seulement à son expression dernière : un Cabinet imposé par la

(1) *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 108.

Chambre et subi par le roi. C'est la Chambre qui domine. Nous trouvons la constatation de ce fait dans le discours de Royer-Collard, lorsqu'il prit place pour la seconde fois au fauteuil de la présidence : « A mesure que le progrès naturel des institutions représentatives élève la Chambre des députés à la place qui lui appartient dans notre gouvernement, les fonctions de son président deviennent plus délicates et plus difficiles (1). » La monarchie limitée de la Charte est devenue en fait une véritable monarchie parlementaire.

Le roi veut arrêter cet élan de la Chambre populaire; il nomme un ministère qui est un défi, prononce un discours du trône qui est une menace. La Chambre répond par une adresse qui est une affirmation de ses droits. Le problème est posé avec une netteté aiguë : l'impatience du peuple, l'aveuglement du roi ne laissent pas le temps de le résoudre par une lente évolution. Une révolution de trois jours le tranche en faveur de la Chambre populaire et du gouvernement parlementaire.

Le 8 août 1829, le ministère Martignac fut remplacé par le ministère Polignac (2). La Chambre des députés manifesta sa défiance contre le nouveau ministère avant même de l'avoir vu à l'œuvre. Le nom seul du chef du ministère lui en donnait le droit.

C'était un homme de bonne foi : il prétendait, comme les autres, appliquer la Charte : mais il était persuadé que la Charte consacrait ce que les autres considéraient qu'elle avait pour but de limiter : la prépondérance de la noblesse et la suprématie de la royauté. — Sa théorie politique était celle du préambule pompeux que Beugnot avait mis en tête de la Charte : la monarchie presque absolue subsistait à peine limitée par l'équivalent des Champs de mars et de mai. Il croyait que le roi n'était nullement

(1) 2 février 1829. *Arch. parl.*, t. LVII, p. 38.
(2) *Arch. parl.*, t. LXI, p. 513.

obligé de tenir compte des sentiments et des volontés de la nation : il pensait qu'une fois que les Chambres avaient présenté leurs remontrances, la volonté royale devait prévaloir. Et cependant il prétendait imiter l'Angleterre, qu'il ne comprenait pas, et régénérer la France, que son émigration et son ambassade à Londres l'avaient empêché de connaître.

Quant à ses collaborateurs, M. de Polignac se garda de les choisir dans la majorité de la Chambre. Il les prit même autant que possible en dehors des Chambres : M. de Peyronnet lui sembla désigné pour le ministère de la justice par son échec aux élections. M. de Guernon Ranville, pour l'instruction publique, par d'éloquents réquisitoires à la Cour de Grenoble ; M. d'Haussez pour la Marine, par son administration préfectorale à Bordeaux (1). Dans l'ensemble, comme disait Guizot, on ne pouvait imaginer ministère sur plus petit pied.

Le conflit entre la prérogative royale et la prérogative ministérielle que décelait la formation du ministère, le roi se chargea de le préciser dans le discours du trône à l'ouverture de la session, il contient une menace peu déguisée : « La Charte a placé les libertés publiques sous la sauvegarde des droits de la Couronne. Ces droits sont sacrés ; mon devoir envers mon peuple est de les transmettre intacts à mes successeurs. Pairs de France, députés des départements, je ne doute pas de votre concours pour opérer le bien que je veux faire ; vous repousserez les perfides insinuations que la malveillance cherche à propager. Si de coupables manœuvres suscitaient à mon gouvernement des obstacles que je ne veux pas prévoir, je *trouverais la force de les surmonter dans ma résolution de maintenir la paix publique, dans la juste confiance de tous les Français et dans l'amour qu'ils ont toujours montré pour leurs rois.* »

(1) Cf. d'Haussez, *Mém.*, t. II, p. 77. « Revue de Paris » 1er mai 1894, p. 135.



A cette menace du roi, la Chambre répondit par la fameuse adresse des 221. Conformément aux tendances professorales de M. Royer-Collard, elle débute par l'exposé de l'idée générale avant d'aboutir au cas particulier. — Suivant la méthode chère aux doctrinaires (et conforme d'ailleurs à l'esprit français), elle établit à propos du ministère Polignac toute la théorie du gouvernement de Cabinet; elle affirme que la Couronne ne devait appeler dans ses Conseils que des hommes agréés par la majorité et que la direction définitive des affaires devait appartenir au Parlement. C'était en somme à l'abus le plus extrême du pouvoir personnel répondre par la plus extrême conséquence du gouvernement parlementaire. Sans doute la théorie était correcte; mais elle heurtait les plus intimes sentiments du roi (1).

La Restauration avait vécu jusque-là sur un compromis tacite entre la royauté et la liberté. Le vieux droit royal se transformait, mais gardait toutes les apparences de son ancienne intégrité. La liberté moderne faisait tous les jours au contraire des conquêtes nouvelles; mais comme par une entente muette, par un respect convenu de l'institution auguste de la royauté, il semblait décidé que ces progrès devaient se borner à être réels sans être proclamés.

(1) Adresse. *Arch. parl.*, t. LXI, p. 618. « Sire, la Charte que nous devons à la sagesse de votre auguste prédécesseur, et dont Votre Majesté a la ferme volonté de consolider le bienfait, consacre comme un droit l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics.

Cette intervention devait être, elle est en effet indirecte, sagement mesurée, circonscrite dans des limites exactement tracées, et que nous ne souffrirons jamais que l'on ose tenter de franchir, mais elle est positive dans son résultat : car elle fait du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les vœux de votre peuple, la condition indispensable de la marche régulière des affaires politiques. Sire, notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas. »

Après le discours du trône, et surtout après l'adresse de la Chambre, la transaction ne pouvait être maintenue dans les mêmes termes, la royauté et la liberté ayant chacune affirmé leurs prétentions extrêmes.

Il est intéressant de suivre les développements de ces théories opposées dans la discussion de l'adresse. La controverse recommence absolument dans les mêmes termes qu'aux débuts de la Restauration ; les mêmes arguments sont mis en avant parfois sous la même formule. Cette discussion fut animée, mais grave et solennelle. La Chambre semblait comprendre qu'il s'agissait du sort de la France.

Les ministres, assez faibles orateurs, soutiennent avec la plus grande fermeté la prérogative royale. La Charte avait établi une monarchie limitée, non une monarchie parlementaire. « Le texte de la loi fondamentale est trop précis, dit Guernon Ranville, pour laisser place au moindre doute. Le roi est le chef suprême de l'Etat et à ce titre il nomme à tous les emplois de l'administration publique... Pouvoir essentiellement législatif, les Chambres n'ont aucune action dans l'administration qui est seule réservée au souverain. Or, n'est-il pas évident qu'une intervention quelconque dans les choix des agents du gouvernement serait de la part des Chambres une véritable mainmise dans le domaine administratif. » Guernon Ranville reconnaît cependant que les Chambres peuvent avoir une influence sur ce choix des agents de l'administration par le vote ou le rejet des lois qui peuvent mettre le chef de l'Etat dans l'alternative de changer ses ministres ou de briser une majorité hostile : « telle doit être l'intervention légale des Chambres dans la délibération des intérêts publics, intervention indirecte, sagement mesurée et circonscrite dans les limites tracées par la Charte (1). »

M. de Montbel (1) montrait que si le roi renonçait à la li-

(1) *Arch. parl.*, t. LXI, p. 583.
(2) *Ibid.*, p. 579.

berté dans le choix de ses agents, c'en était fait des articles 13 et 14 de la Charte : « Une seule Chambre absorberait les deux autres pouvoirs législatifs ; ainsi par ses ministres, elle s'emparerait de la puissance exécutive de l'initiative des lois, de l'armée.... Est-ce là l'esprit de nos institutions ? Est-ce le sentiment profond de cette vérité qui faisait dire avec tant de raison à celui de vos collègues que vos récents suffrages ont signalé à la nomination du roi : « Le jour où il sera établi en fait que la Chambre peut repousser les ministres du roi... ce jour-là nous sommes en République. »

Les partisans du gouvernement parlementaire répondaient en invoquant l'esprit de la Charte. « Le gouvernement constitutionnel, dit Dupin, est un gouvernement d'accord et de majorité. » Mais surtout ils se défendaient du reproche adressé à la Chambre des députés de tendre à l'omnipotence. « Le ministère n'a posé qu'une moitié de la question, dit Benjamin Constant (1)... la dissolution répond à tout. Nous ne voulons pas faire la loi au monarque. Nous lui disons avec respect : « Les ministres actuels n'ont pas notre confiance. Nous croyons qu'ils n'ont pas celle de la France ; que Votre Majesté prononce, qu'elle daigne en appeler à son peuple, que des élections libres lui fassent connaître si ses minitres se trompent ou si nous nous trompons. »

Ainsi, seize ans après la promulgation de la Charte, on pouvait encore soutenir l'incompatibilité du régime parlementaire avec ce pacte constitutionnel. La discussion de l'adresse où cette question fut agitée avec une ampleur et une élévation d'idées exceptionnelles pouvait laisser indécis les hommes de bonne foi restés en dehors de la mêlée des partis.

Aux journées de juillet ce fut le gouvernement parlementaire qui triompha.

(1) P. 580.

LE POUVOIR EXÉCUTIF

CHAPITRE II

LE ROI

I. Les théories juridiques sur le rôle du roi. — II. Louis XVIII. — Charles X.

« La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au roi seul appartient la puissance exécutive. » (Art. 13 de la Charte.)

C'est de l'idée d'inviolabilité qu'il convient de partir si l'on veut comprendre les difficultés qui se sont élevées sur le rôle du roi. Sans elle, en effet, il suffirait, pour le définir, de lire, d'analyser, de commenter, les articles de la Charte qui développent ce principe « qu'au roi seul appartient la puissance exécutive ». – La règle de l'inviolabilité n'est pas une création de l'art politique, une fiction établie pour assurer la permanence du pouvoir : elle a ce résultat, elle n'a pas ce but. Elle est la constatation d'un fait : le monarque tient son pouvoir de sa seule qualité ; c'est un individu à qui appartient par lui-même une certaine force politique. Il ne représente personne ; personne ne peut donc lui demander compte de l'exercice de son pouvoir (1).

(1) Duguit, *l'Etat*, t. II. p. 314. — « Quand il s'agit du pouvoir suprême, les termes mêmes d'hérédité et de responsabilité s'excluent, puisque l'une de ces deux choses ne peut exister qu'aux dépens de l'autre. » Prévost Paradol, *La France nouvelle*, p. 118.

Cette inviolabilité aboutit suivant les pays, le degré d'éducation politique du peuple, l'état des idées publiques à des résultats tout différents : c'est tantôt le pouvoir absolu et personnel comme en Russie, tantôt au contraire l'effacement du monarque comme dans les pays parlementaires.

C'est une idée évidente que la responsalibité dans le pouvoir est une condition essentielle de tout gouvernement libre. La création de l'art politique consistera dès lors à faire peser la responsabilité des actes du souverain irresponsable sur certains personnages qui sont les ministres. Mais celui qui est responsable doit être libre, l'équité l'exige ; à celui qui supporte la responsabilité doit appartenir la décision. L'autorité doit être là où est la responsabilité. Les ministres doivent donc avoir une part personnelle dans les actes qui engagent leur responsabilité. Mais alors quel est le rôle effectif du Roi, titulaire du pouvoir exécutif et auteur juridique des actes dont les ministres sont responsables ? C'est un des problèmes les plus délicats du régime parlementaire.

A parcourir superficiellement les débats des Chambres, à assister du dehors aux luttes des partis, on pourrait être surpris de ce spectacle au premier abord paradoxal : les libéraux exaltent la dignité royale, l'élèvent aussi haut que possible ; la royauté plane dans des régions où seuls peuvent arriver les hommages des peuples, le roi n'est pas seulement inviolable, il est infaillible ! — Les royalistes les plus ardents au contraire sont beaucoup moins lyriques sur l'éminente dignité de la majesté royale. Ils se refusent absolument à admettre cette affirmation des libéraux que « le roi ne peut mal faire ». Cette règle que ces derniers (1) avancent comme un dogme sacré n'a jamais été admise dans le droit

(1) Farez, C. D., 26 août 1814. *Arch. parl.*, t. XII, p. 405. Lally Tollendal. C. D., 24 décembre 1816.

public de la royauté. Les rois, ajoutaient les royalistes, n'ont jamais prétendu à l'infaillibilité : la preuve, c'est qu'ils ordonnaient à leurs parlements de leur adresser des remontrances ; Henri IV disait à l'Assemblée des notables qu'il venait se mettre en tutelle entre leurs mains. Louis XVIII ne se considérait pas comme infaillible lorsqu'il a voulu partager avec les Chambres le pouvoir législatif (1).

Il n'est pas nécessaire d'un examen très approfondi pour comprendre ce qui n'était au fond qu'une tactique des partis : le respect de la majesté royale d'où découlait, d'après les libéraux, le principe de l'infaillibilité. Ils commencent d'affirmer que le roi devait être considéré comme incapable d'erreur ou de faute : dès lors, ils étaient absolument libres d'examiner, de critiquer, de juger, d'accuser les actes du gouvernement ; il était bien entendu, une fois pour toutes, que le blâme ne pouvait jamais arriver jusqu'au roi : « Le roi, dans la monarchie représentative, est une divinité que rien ne peut atteindre, disait Chateaubriand (2) : inviolable et sacrée, elle est encore infaillible, car, s'il y a erreur, cette erreur est du ministre, et non du roi. *Ainsi, on peut tout examiner sans blesser la majesté royale car tout découle d'un ministère responsable.* »

« Les ministres, disait Foy, doivent se garder d'étendre le manteau royal sur les guenilles ministérielles. »

Benjamin Constant employait le même langage imagé : « Il ne faut pas permettre que des ministres audacieux et timides à la fois envahissent toutes nos garanties, foulent aux pieds toutes nos libertés, manquent à toutes les promesses que la sagesse royale rend inviolables, et *reculent ensuite derrière le trône pour qu'à leur place le trône fût compromis* (3). »

(1) M. DE LA LUZERNE. C. P., 4 janvier 1817. *Arch. parl.*, t. XVIII. p. 37. — M. de SAINT-ROMAN, *ibid.*, p. 43.
(2) *Monarchie selon la Charte*, chapitre IV.
(3) C. D., 3 mai 1820. *Arch. parl.*, t. XXVIII, p. 472.



« Notre méfiance est légitime, disait encore Manuel, parce qu'elle ne s'applique qu'aux ministres et que les ministres peuvent se tromper (1). » Et Clausel de Coussergues défendant sa proposition d'accusation contre Decazes : « J'ai été fort étonné d'entendre dire à M. de Courvoisier que c'était manquer au roi d'attaquer ses ministres ; mais cette doctrine est subversive du gouvernement représentatif. »

Et comme conclusion pratique, les libéraux payaient de continuels hommages à la profonde sagesse, à la haute vertu et même à la légitimité du monarque : ce qui ne devait pas les empêcher de porter la main sur la personne inviolable et sacrée du roi, pour l'expédier au delà de la mer. L'amour des libéraux pour le roi était du même métal que l'amour des ultras pour la Charte.

Les royalistes ne s'y laissaient pas prendre. Ils refusaient, pour le roi, ce bénéfice de l'infaillibilité ; ils sentaient qu'il faisait du monarque « une vaine idole qu'on encense d'hommages, mais sans yeux pour voir, sans oreilles pour entendre, sans mains pour toucher » (M. de La Luzerne) ; et M. de Saint-Romain résumait ainsi le raisonnement des libéraux : « Le roi est inviolable, donc il doit être nul. »

Il est en effet certain que dans un pays quelque peu fait aux mœurs de la liberté, le chef de l'Etat ne trouverait pas d'exécuteurs pour sa volonté propre, si ces exécuteurs devaient être considérés comme ayant agi de leur propre mouvement. Il en résulte nécessairement que si le roi est censé ne pouvoir mal faire, ce sont les ministres qui gouverneront puisqu'ils auront la responsabilité morale aussi bien que pénale de tous les actes du gouvernement. Aussi Royer-Collard dénonçait-il l'hypocrisie libérale. Il qualifiait de fiction coupable la théorie de l'infaillibilité. Comment ses auteurs pouvaient-ils concilier le profond respect qu'ils

(1) C. D., 12 avril 1820. *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 189.

affichaient pour la personne sacrée du roi avec la méconnaissance de son autorité (1) ?

Les royalistes critiquaient non seulement les intentions, mais encore le raisonnement lui-même des libéraux : « S'il est vrai que la responsabilité ministérielle est la conséquence directe et le résultat nécessaire de l'inviolabilité royale, il ne pourrait donc pas y avoir d'inviolabilité royale sans responsabilité ministérielle (2). » C'était là de la part des royalistes un pur sophisme que les libéraux n'avaient pas de peine à renverser : sans responsabilité ministérielle, l'inviolabilité royale subsisterait mais la liberté serait menacée (3).

Cette idée de l'inviolabilité royale et de sa contre-partie étant nécessaire, la responsabilité ministérielle pénétra profondément dans les masses de 1814 à 1830.

Toute la colère de la Révolution de Juillet se détourna du vieux roi pour se reporter tout entière sur les ministres. Le peuple, qui s'était rangé avec respect devant Charles X prenant le chemin de l'exil, traqua avec fureur Polignac et ses collègues. Cependant le roi était le véritable auteur des ordonnances ; les ministres n'en étaient que les éditeurs constitutionnellement responsables.

En somme, derrière ces controverses sur l'infaillibilité, s'agitait cette question primordiale : quel doit être le rôle du roi dans le système de la Charte. Se trouvaient en présence la thèse royaliste et la thèse parlementaire. La thèse royaliste fut soutenue au début de la Restauration par les doctrinaires, à la fin par les ultras et toujours par une minorité de bonne foi qui ne modelait pas ses opinions, sur les passions momentanées des partis : à la tête de cette minorité se plaçait Courvoisier qui se distinguait, dit d'Haussez, par sa « candeur politique (4) ».

(1) Discours sur la loi de la presse, 1816.
(2) M. de La Luzerne. *Arch. parl.*, t. XVIII, p. 34.
(3) Lally Tollendal. *Arch. parl.*, t. XVIII, p. 23.
(4) *Mém.*, t. II, p. 94.

La thèse parlementaire fut soutenue au début par les ultras, à la fin par les doctrinaires, tout le temps par les libéraux.

La thèse royaliste est simple : elle consiste dans l'interprétation littérale de la Charte : « C'est une croyance à la fois française et constitutionnelle, disait Royer-Collard (loi sur la police des journaux, 1816), que le roi *gouverne son royaume*... ; ceux qui ébranlent cette croyance sont aussi mauvais interprètes de la Charte que mauvais serviteurs de la légitimité... Aujourd'hui, comme autrefois, la volonté royale est le premier anneau de cette chaîne immense qui suspend tout au trône. » Comme conséquence de cette théorie, il rapportait au roi tous les actes du gouvernement : il pensait avoir arrêté la critique par la peur d'offenser la majesté royale.

Ainsi dans la discussion de la loi d'amnistie, Royer-Collard ne cesse de mettre en avant la volonté royale qu'il considérait comme exprimée dans la proclamation de Cambrai, contresignée Talleyrand, et l'ordonnance du 24 juillet, contresignée, Fouché ; il se refusait à admettre des exceptions que le roi n'avait pas prévues : « Je ne serai pas plus sage que le roi », et Pasquier invoque l'adage : « Si veut le roi, si veut la loi (1) ».

Les parlementaires rejetaient au contraire l'interprétation littérale de la Charte. Le roi ne pouvait librement exercer les attributions, dont il était le titulaire théorique. Il ne pouvait les exercer qu'avec la collaboration d'un ministre responsable. Cette collaboration se traduisait matériellement par la nécessité du contreseing ministériel pour tous les actes de l'autorité royale. La prescription du contreseing n'est pas inscrite dans la Charte ; mais « dans l'usage, ce contreseing a toujours eu lieu pour tous les actes du pouvoir exécutif ; il était même de règle dans l'ancien régime où un secrétaire d'Etat signait toujours

(1) Villèle. *Mém.*, t. I, p. 438. — Cf. de Saint Roman, *Réfutation de la doctrine de Montesquieu sur la balance des pouvoirs*, 1816,

après le roi et « par le roi ». Mais c'était une simple mesure d'ordre ayant pour but d'assurer l'exécution de la volonté royale (1). On songea au début de la Restauration à transformer cet usage en règle constitutionnelle obligatoire. Le contreseing devait acquérir ainsi une signification très précise et différente de celle qu'il avait sous l'ancien régime : ce n'eût plus été une simple mesure d'ordre, mais l'acte matériel par lequel s'engageait la responsabilité du ministre et se dégageait par contre la responsabilité royale : « Il s'agit donc, Messieurs, disait Farez pour expliquer sa proposition, de mettre le sceau à l'inviolabilité du prince en établissant, par la loi, la nécessité de la signature d'un ministre pour qu'un acte émané du trône doive être exécuté (2). »

La proposition ne fut pas votée ; mais on agit toujours comme si elle l'avait été. Jamais l'idée ne vint même à Charles X de publier une ordonnance en se passant du contreseing, comme l'avait fait Napoléon pendant les Cent Jours (3).

Dans cette collaboration, quel était, d'après les parlementaires, le rôle du roi ? A ce problème particulièrement délicat, il est impossible de donner une solution par une formule rigoureuse, d'une exactitude absolue. Tout se résout en nuances difficilement analysables. Aussi ne serat-on pas surpris que les parlementaires ne soient pas arrivés tout de suite à une théorie parfaitement homogène. — On peut cependant diviser les parlementaires en deux groupes : le premier ne permettait au roi que de régner : le second lui laissait une certaine influence dans le gouvernement.

La fraction la plus avancée du parti parlementaire réduisait le roi à un rôle de représentation ; il devait être la

(1) Esmein, *Droit const.*, 3e éd., p. 110.
(2) C. D., 26 août 1814. *Arch. parl.*, t. XII, p. 45.
(3) *Bulletin des lois*, 6 avril 1815.



vaine idole dont parlait M. de La Luzerne. Son programme était ainsi défini par M. Thiers : « Enfermer si étroitement les Bourbons dans la Charte, qu'ils aient envie d'en sortir par la fenêtre ». Sa devise est célèbre : « Le roi règne et ne gouverne pas ». Sa théorie sur la répartition des fonctions se formulait ainsi : « Le roi règne, les ministres gouvernent, les Chambres jugent. » Son organe, à la fin de la Restauration, était le *National*.

Nous devons encore signaler de la part de cette fraction du parti parlementaire ce procédé qui consiste à annuler le roi en exaltant sa majesté. « On a dit que le roi est administrateur de son royaume. C'est ravaler la dignité royale, s'écrie le général Foy ; le roi est bien plus que cela. » Et qu'est-il ? « Il est la loi et l'action ; c'est lui qui donne la vie au corps politique ; il fait rendre la justice par des juges institués à vie ; il fait administrer l'Etat par des ministres responsables devant la loi et accusables devant vous (1). »

Être plus qu'administrateur du royaume, c'est donc, pour Foy, être le principe de l'administration. Le roi est le principe de toute activité ; mais il ne peut lui-même en avoir aucune.

Lorsque Thiers, dans ses fameux articles du *National*, refusait au roi le gouvernement, il ajoutait que « régner est quelque chose de fort élevé, de fort difficile à faire comprendre à certains princes, mais que les lords anglais entendent à merveille ». Et il réduit le fait de régner à la représentation du pays : « Un roi anglais est le premier gentilhomme de son royaume. Il est au plus haut point tout ce qu'un Anglais de haute condition peut être. Il chasse, il aime les chevaux. Il est curieux du continent et va le visiter quand il est prince de Galles ; il est même philosophe quand c'est l'usage des grands seigneurs ; il a l'orgueil anglais, l'ambition anglaise au plus haut degré ; il souhaite

(1) C. D., 5 avril 1820. *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 66.

les triomphes du pavillon ; il est le cœur le plus joyeux d'Angleterre après Aboukir et Trafalgar, il est en un mot la plus haute expression du caractère anglais ; il est trois cents fois ce qu'est un lord de la Grande-Bretagne ; la nation anglaise respecte, aime en lui son représentant le plus vrai ; elle le dote, l'enrichit et veut qu'il vive dans un état conforme à son rang et à la richesse du pays ; ce roi a des sentiments de gentilhomme ;... tandis qu'un lord n'a que le trois centième du veto de la Chambre haute, il a le veto de la royauté tout entier... mais il ne gouverne pas, il laisse le pays se gouverner... Régner n'est donc pas gouverner ; c'est être l'image la plus vraie, la plus haute, la plus respectée du pays tout entier. Le roi, c'est le pays fait homme. »

Pour trouver les précédents de cette théorie qui fut précisée d'une manière parfaite lorsqu'il fallut l'opposer aux prétentions de gouvernement personnel de Charles X, il convient de remonter aux débuts de la Restauration, aux théories de circonstance du parti ultra, proclamées dans la *Monarchie selon la Charte* : le rôle du roi, d'après Chateaubriand, doit se borner à donner des conseils aux ministres ; s'ils ne les acceptent pas, le roi ne doit pas insister (1).

Chateaubriand prévoit l'objection : « Le roi n'est donc qu'une vaine idole ? on l'adore sur l'autel, mais il est sans action et sans pouvoir. Voilà l'erreur, répond-il (2) ; le roi dans cette monarchie est plus absolu que ses ancêtres ne l'ont jamais été, plus puissant que le sultan à Constantinople, plus maître que Louis XIV à Versailles. » Pour le prouver, Chateaubriand énumère en un style pompeux les

(1) Chap. v : « Que fait le roi dans son Conseil ; il juge, mais il ne force point le ministre. Si le ministre obtempère à l'avis du roi, il est sûr de faire une chose excellente et qui aura l'assentiment général. S'il s'en écarte et que pour maintenir sa propre opinion il argumente de sa responsabilité, *le roi n'insiste plus, le ministre agit, fait une faute, tombe et le roi change son ministre.* »

(2) Chapitre xii.

attributions constitutionnelles du roi ; argument bien souvent employé depuis lors et de bien peu de valeur puisque le roi ne peut exercer ces attributions contre la volonté des ministres et qu'il doit assister impuissant aux fautes de ces ministres.

Une théorie plus modérée, plus vraie, ne réduisait pas le roi à ce rôle de premier spectateur du gouvernement. Elle devait être appliquée pendant la monarchie de juillet et demeurer pour la majorité des publicistes comme la plus conforme à l'esprit du régime parlementaire. Elle peut se formuler ainsi : *Le roi ne gouverne pas ; il influe sur le gouvernement.*

Cette influence s'exerce non seulement par les conseils qu'il donne aux ministres, avec l'autorité qu'il tient de son éminente situation, mais encore par le choix et la révocation des ministres : « Quand le roi voit un ministre prêt à faire une faute, dit Benjamin Constant critiquant le chapitre V de la *Monarchie selon la Charte*, il ne reste pas impassible ; il ne laisse pas commettre une faute dont la nation porterait la peine ; *il ne force pas le ministre*, mais il le renvoie avant que la faute soit commise (1). » C'est Benjamin Constant qui a tracé du roi parlementaire la description la plus vraie, la plus complète, la plus exacte. Il considère qu'il est essentiel pour la liberté de distinguer le pouvoir royal du pouvoir exécutif qui doit être exercé par les ministres ; le roi n'est point dépouillé parce qu'il n'a pas le pouvoir exécutif. « La monarchie constitutionnelle nous offre ce pouvoir neutre si indispensable à toute liberté régulière. Le roi dans un pays libre est un être à part, supérieur, aux diversités des opinions n'ayant d'autre intérêt que le maintien de l'ordre et le maintien de la liberté, ne pouvant jamais reutrer dans la condition commune, inaccessible en consé-

(1) *Cours de politique constitutionnelle*. Edit. Laboulaye, t. I, p. 299.

quence à toutes les passions que cette condition fait naître et à toutes celles que la perspective de s'y retrouver nourrit nécessairement dans le cœur des agents investis d'une puissance momentanée. Cette auguste prérogative de la royauté doit répandre dans l'esprit du monarque un calme et dans son âme un sentiment de repos qui ne peuvent être le partage d'aucun individu dans une position inférieure. Il plane pour ainsi dire au-dessus des agitations humaines et c'est le chef-d'œuvre de l'organisation politique d'avoir ainsi créé dans le sein même des dissentiments sans lesquels nulle liberté n'existe, une sphère inviolable de sécurité, de majesté, d'impartialité qui permet à ces sentiments de se développer sans péril tant qu'ils n'excèdent pas certaines limites et qui, dès que le danger s'annonce, y met un terme par des moyens légaux, constitutionnels et dégagés de tout arbitraire (1). »

On voit donc que le rôle du roi garde sa grandeur dans le régime parlementaire : il est autre chose que le premier gentilhomme de son royaume. Il est un agent d'harmonie : de tous les heurts entre les passions, il fait sortir la liberté; des conflits entre les organes publics, il fait sortir l'ordre ; de tous les dissentiments de parti, il fait sortir la paix. Il conserve une activité considérable : son éminente situation le met à l'abri des intérêts personnels ou des passions de parti : il est donc le représentant le plus sûr de l'intérêt du pays. Il veille à ce que cet intérêt soit toujours respecté dans l'administration. Pour cela, il choisit les ministres qui lui semblent les plus aptes à gérer cet intérêt public. Il les renvoie par contre dès qu'ils lui semblent prendre une voie qui n'est pas la bonne. — Si le pouvoir ministériel est en conflit avec le pouvoir représentatif de l'opinion, le roi apprécie de quel côté est le bon droit. S'il juge qu'il est du côté de la Chambre, il renvoie son ministère; s'il juge au contraire que c'est du côté de son ministère, il dissout

(1) Principes de politique, mai 1815.

les Chambres. Si le pays déclare que la Chambre représente, en fait comme en droit, son opinion, le monarque s'incline : c'est un principe de la liberté moderne qu'il ne faut pas faire le bonheur des individus ni celui des peuples contre leur volonté (1).

Quelques théoriciens se demandent aujourd'hui si le régime parlementaire constitue un régime monarchique (2).

Jamais cette question ne fut plus souvent agitée que de 1814 à 1830. — C'était un argument très employé des adversaires de ce régime « qu'il détruit la monarchie et la remplace par une république que régissent trois corps, dont l'un est subordonné aux deux autres : un ministère et deux Chambres... Ce qui fait la monarchie n'est pas le titre de roi : c'est l'autorité du chef de l'Etat. Cette autorité peut être plus ou moins absolue. Elle peut être limitée par les lois ou tempérée par les usages ; mais sans une autorité du souverain, réelle et non assujettie à d'autres autorités, il n'y a pas de monarchie.

« Venise n'eût pas été monarchie si le doge s'était appelé roi ; Berne, si l'avoyer s'était appelé roi ; Sparte qui avait des rois n'était pas une monarchie, ni la Pologne ; je ne crains pas de le dire : la Constitution anglaise, qu'on nous cite continuellement et qu'on veut substituer à la nôtre, est dans son état actuel et par le fait plus républicaine que monarchique (3). »

Rappelons la fameuse phrase de Royer-Collard : « Le

(1) Villèle (t. V, p. 181) exprime des idées analogues : « Je priais S. M. de se souvenir de ce que j'avais pris la liberté de lui dire dans plus d'une occasion... que sous un gouvernement de majorité et d'opinion publique, le roi doit choisir librement entre conserver son ministère ou en faire le sacrifice à une majorité, à une opinion quelquefois injuste ou mal éclairée s'il juge ne devoir pas l'affronter ou ne pas pouvoir le ramener. »

(2) JELLINECK, *Allgemeine Staatslehre*, p. 625. — DUGUIT, *l'Etat*, t. II, p. 265.

(3) LALLY-TOLLENDAL. *Arch. parl.*, t. XVIII, p. 38.

jour où les ministres du roi seront les ministres de la Chambre...ce jour-là nous sommes en République. »

Si le chef de l'Etat est en effet réduit à un rôle de pure représentation, il est certain qu'en fait on est plutôt en république qu'en monarchie. Mais si le chef de l'Etat conserve l'action que nous avons définie d'après Benjamin Constant, du moment qu'il exerce son pouvoir en vertu de son propre droit la Constitution peut être considérée comme monarchique.

C'était bien l'opinion de Thiers, dans le second article où il développait sa théorie que le roi règne et ne gouverne pas; il n'établissait pas une différence fondamentale entre la monachie parlementaire telle qu'il la voulait et la république. S'il repoussait formellement la république, c'est par le motif que la masse a une peur vague des agitations d'une république et parce que les esprits positifs redoutent les troubles attachés à l'élection d'un président, les intrigues de l'étranger le jour de l'élection. « Ainsi, la peur vague des uns, la réflexion des autres composent une préférence pour la forme monarchique. »

Essayons d'indiquer maintenant comment, en fait, se sont conduits, par rapport au système parlementaire, les deux rois qui ont occupé le trône de 1814 à 1830.

Louis XVIII

On a vanté bien souvent le libéralisme de Louis XVIII; on a fait ressortir qu'il fut un roi moderne, et même la croyance existe-t-elle peut-être chez les historiens, qu'il réalisa, avec la même perfection que Louis-Philippe ou la reine Victoria, le type du souverain parlementaire. Et cependant certains traits le font apparaître comme un roi d'ancien régime, le chef des émigrés, prétendant au gou-

vernement personnel, imposant ses décisions et ses favoris.

C'est qu'au fond sa physionomie est singulièrement complexe ; par principe, par tradition, par le sang, il voulait être un roi d'ancien régime ; mais il fut un monarque parlementaire par raisonnement, par résignation, par loyauté, par tempérament. L'étude de la personnalité de Louis XVIII est très importante si l'on veut comprendre l'évolution des institutions de la Charte. Et peut-être dirions-nous (si nous ne craignions de tomber dans le travers puéril de refaire l'histoire) que les destinées du gouvernement parlementaire, dans notre pays, eussent été différentes si le comte d'Artois avait été l'aîné du comte de Provence.

Depuis longtemps il connaissait les institutions anglaises. Jaloux du rang élevé de Louis XVI, des avantages physiques du comte d'Artois, auquel, disait Sémonville, « il ne pardonnait pas de marcher », il s'était dès, 1788, jeté dans l'opposition à l'Assemblée des notables, et, en 1789, s'était lié avec les monarchiens de l'Assemblée constituante qui préconisaient les institutions à l'anglaise (1). Sa connaissance de ces institutions s'était développée pendant son séjour en Angleterre et plusieurs traits que nous aurons l'occasion de rappeler montrent qu'il en avait une parfaite intelligence.

Mais il est loin d'être démontré qu'il ait professé, à leur endroit, la moindre admiration et qu'à son retour en France, il se fût proposé d'apporter avec lui le gouvernement de Cabinet. Le milieu, les circonstances, l'état de l'opinion, la classe dominante, le parti triomphant (en 1814, les libéraux pour se défendre, en 1815, les ultras pour attaquer) imposèrent ce régime ; la connaissance qu'avait le roi de son application en Angleterre l'aida seulement à voir avec résignation son introduction en France. — Sans doute il serait inexact de rechercher la véritable expression de sa

(1) VILLÈLE. *Mém.*, t. I, p. 253.

pensée dans sa proclamation après la mort de Louis XVII où il ne parlait de rien moins que de rétablir l'ancien régime avec ses privilèges et les inégalités que la Révolution avait eu pour but d'abolir. Mais il ne paraît pas plus vrai de lui attribuer avant son avènement, ou plutôt avant son retour en France, l'intention, de faire « fleurir la liberté à l'ombre de son trône héréditaire (1) ».

La vérité c'est qu'il ignorait absolument quel serait le caractère de la Restauration. Tous ceux qui l'approchèrent en 1814, qui essayèrent de pénétrer sa pensée, s'étonnaient que les longues méditations de l'exil n'aient porté aucun fruit dans l'esprit du roi sur la forme du gouvernement qu'il devait adopter (2). Et peut-être cependant était-ce avec raison qu'il ne s'était pas embarrassé d'idées préconçues ; il est rare en effet qu'elles puissent s'adapter aux circonstances, surtout en matière politique. Il eût fallu une exceptionnelle perspicacité, pour savoir ce qui allait se passer : la France, qui semblait broyée à la soumission par la tyrannie impériale, réclamait des garanties ; les lieutenants du despotisme napoléonien devenaient d'ardents adeptes de la liberté ; le Sénat, instrument docile des fantaisies du maître, prétendait donner à la France sa Constitution ; enfin les souverains alliés, tous rois plus ou moins absolus, et plus qu'eux tous l'autocrate de Russie, soutenaient — pour la France s'entend — les institutions démocratiques (3).

Louis XVIII s'inclina avec assez de bonne grâce devant ces circonstances ; mais le mariage qu'il contracta avec la monarchie parlementaire était de raison, et non d'inclination (4).

(1) Royer-Collard. Discours à la distribution des prix du Concours général de 1816.

(2) Vitrolles, *Mém.*, t. II, p. 227.

(3) Beugnot, *Mém.*, t. II, p. 252.

(4) Il exposait ses sentiments intimes dans cette lettre à Decazes publiée par M. Ernest Daudet, *loc. cit.* p. 122 : « Lorsque j'ai dit à Canning, j'avais la jambe belle, elle a été cassée, on

Une fois qu'il eut constaté la nécessité d'être un monarque parlementaire, il se renferma dans ses fonctions avec une loyauté, un tact, un sens constitutionnel, qui feront, à mesure qu'on le connaîtra mieux, son honneur auprès de la postérité. Se réservant, et remplissant d'ailleurs à merveille ce qu'on pourrait appeler la fonction de majesté, il se gardait en général d'imposer sa volonté dans les affaires courantes, se bornant, en fait, au rôle neutre et modérateur du monarque parlementaire de Benjamin Constant, qu'il n'avait certes pas l'intention de prendre pour modèle (1). C'est qu'il y était singulièrement aidé par son tempérament.

Ignorant des familiarités, sauf avec ses favoris (il n'en eut jamais plus d'un à la fois), il avait, dit Villèle (2), cette hauteur convenable dans le chef de la première maison royale du monde. Malgré ses difformités, il était représentatif ; c'est un détail auquel ses contemporains et lui-même attachaient de l'importance ; il savait qu'il incarnait auprès des masses la majesté du pouvoir : « Tenez, disait-il à Villèle, il est permis à un roi de mourir, mais non pas d'être malade (3). » Les mémoires du vicomte de Reiset, garde du corps, témoignent par une foule d'anecdotes saisissantes, souvent réalistes, de l'énergie extraordinaire que mit le roi à se conformer à cette maxime (4).

Il avait un tact parfait et un sentiment exquis des con-

me l'a remise tellement quellement, mais enfin je marche et j'aime mieux boiter que subir une amputation dont le résultat le plus probable serait de me rendre cul-de-jatte, je crois que j'ai eu raison. Mais qu'on me soutienne que c'est un avantage pour moi d'avoir eu la jambe cassée... un tel langage dans la bouche d'un d'Argenson n'aurait rien d'étonnant, dans celle de Courvoisier, il m'afflige ».

(1) Lettre à Decazes, *ap.* Daudet, p. 463.

(2) T. I, p. 252.

(3) T. V, p. 110.

(4) *Souvenirs* du vicomte de Reiset, t. III, de 1814 à 1836. Paris 1902.

venances ; il s'opposa à la célébration d'un *Te Deum* à l'occasion de son retour : on devait remercier le Ciel d'un bienfait, mais on ne pouvait se réjouir, au milieu des calamités publiques (1). Il avait, au plus haut degré, le sens de la dignité de la France et de la sienne propre. Dans la cohue de souverains qui se pressaient à Paris à la tête de leurs troupes, lui, impotent et désarmé, était tellement persuadé de la supériorité du roi de France, qu'il était arrivé à l'imposer à tout le monde. L'empereur de Russie partit trois fois pour le prier d'élever à la pairie le duc de Vicence : et jamais il n'osa formuler sa demande (2). A Gand il demande leur appui aux souverains comme s'il s'adressait à ses grands vassaux ; il reçoit leurs ambassadeurs avec une hauteur affable ; et lorsqu'il aperçoit lord Wallington, il l'honore de loin d'un imperceptible mouvement de tête (3).

Il tenait essentiellement aux apparences du pouvoir et de la royauté ancienne : ces prétentions furent satisfaites par les déclarations sonores et vaines du préambule de la Charte. Il attachait une importance primordiale au maintien des traditions de la Cour (4) ; on sait tout ce qu'il fit pour Decazes, que dans sa correspondance enfantine, il appelait « son fils, son enfant, son Elie. » Il sortait tous les jours, par un temps affreux, pour amener avec lui les pairs de service qui auraient voté contre son favori ; et cependant, il ne put consentir à en faire un gentilhomme de la Chambre,

(1) Villèle, t. I, p. 312.

(2) Beugnot, p. 1567.

(3) Chateaubriand, *Mém.*, t. VII, p. 416-417. — Beugnot, *Mém.*, t. II, p. 253 ; — Marmont, *Mém.*, t. VII, p. 51 ; — Guizot, *Mém.*, t. I, p. 85.

Quant aux fameux mot historique, pour empêcher la destruction du pont d'Iéna, Beugnot s'en attribue la paternité (*Mém.* t. II, p. 357), malgré Villèle (*Mém.* t. I, p. 342) et Vitrolles (*Mém.* t. III, p. 126).

(4) Villèle, *Mém.*, t. I, p. 271.

parce qu'il n'était pas né gentilhomme et que « pour faire un civet, il faut un lièvre (1) ».

Par contre, Blacas se demandait s'il était de sa dignité à lui, gentilhomme de la Chambre, d'accepter un ministère, celui de la Maison du roi ; Chateaubriand estimait que pour enlever à Montmorency sans le froisser, le ministère des affaires étrangères, il faudrait le nommer grand veneur. Les grandes charges de la Couronne conserveraient leur importance, même auprès des fonctions ministérielles. La royauté gardait ainsi un prestige considérable qui pouvait devenir un moyen d'action.

Cette étrange importance, attribuée à tout ce qui rappelait l'ancienne grandeur des rois, se mêlait en Louis XVIII à une grande indifférence pour la vie constitutionnelle moderne, la vraie vie de l'Etat : cette indifférence, qu'il s'efforçait de faire apparaître comme le résultat d'une volonté réfléchie et consciente des nécessités du régime parlementaire, tenait surtout à son tempérament. Et ce tempérament a eu une influence trop directe sur le développement du gouvernement de Cabinet, pour que nous puissions nous dispenser d'en parler (2).

(1) Vitrolles, *Mém.*, t. III, p. 115.

(2) Dans l'album si attachant où le baron d'Haussez a dessiné, à la pointe sèche, les silhouettes des principaux personnages de la Restauration, nous trouvons un portrait de Louis XVIII, que nous regretterions de ne pas reproduire. L'auteur avertit d'abord que le roi, auprès de qui ses fonctions de gentilhomme lui donnaient un accès fréquent et facile, lui témoigna une bienveillance marquée et qui s'est soutenue jusqu'à sa mort. Et en retour de cette bienveillance, dont le roi n'était cependant pas prodigue, voici le portrait qu'en trace d'Haussez : « Tout éloge de ce roi ne saurait s'étendre au delà de celui de son esprit. Il masquait sous les dehors d'un favoritisme outré, son manque absolu de bonté vraie, et sous une brusquerie de commande, la duplicité de son caractère. Il possédait au suprême degré, le talent oratoire qui convient aux rois... *Il trônait à merveille ; il faisait bien le roi.*

Une de ses manies était de calquer son règne sur celui de

La qualité qu'il possédait au moindre degré, c'était l'initiative. Ce défaut devient une qualité chez celui dont l'activité doit être « neutre et modératrice ». Il attendait toujours qu'une affaire lui soit présentée pour donner son avis; c'est Montesquiou seul qui rédigea le projet de Charte et Beugnot le fameux préambule (1). Dans les délibérations, il intervenait rarement, à moins qu'il n'y ait discussion entre les ministres : alors, il adoptait une opinion, il s'y attachait avec acharnement comme un joueur qui veut gagner la partie (2).

Il se montrait, dès le début de son règne, tel qu'il devait être dans la suite : avec de grandes qualités négatives ou expectantes et peu de qualités actives ou efficaces; il savait arrêter, contenir, déjouer, il excellait à terminer un conflit en faisant valoir au profit d'une opinion, avec le prestige de sa personne, les arguments d'un esprit judicieux et fin : il avait naturellement les aptitudes que doit acquérir tout monarque parlementaire.

Mais il était hors d'état d'inspirer, de diriger, de donner l'impulsion, c'était donc à ses ministres à gouverner. Il devait fatalement arriver que les ministres demandassent leur direction à l'opinion publique, par l'intermédiaire de sa représentation naturelle, la Chambre des députés.

Son tempérament le portait à une grande indifférence, et même à une certaine répulsion pour les affaires courantes. Quand ses ministres l'en entretenaient, il ne dissimulait pas son ennui; il s'endormait pendant les expli-

Louis XIV; pour compléter la ressemblance, il aurait eu des maîtresses, s'il avait pu en espérer des bâtards... Louis XVIII n'était pas un grand roi; *mais à une époque où les souverains sont condamnés à n'être que des machines à représentation et à signature, sans volonté personnelle, sans action effective, il avait les qualités, ou, pour mieux dire, les conditions convenables pour remplir le rôle qu'il était appelé à jouer*, t. I, pp. 155, 172, 180, 227, 367, etc.

(1) Vitrolles, t. II, p. 219 — Beugnot, t. II, p. 257.
(2) Vitrolles, t. II, p. 242.



cations du duc de Richelieu (1). Il laissait prendre à ses ministres les décisions les plus importantes ; il signait tout ce que ses ministres lui présentaient le plus souvent sans le regarder ; la déclaration de Saint-Ouen était imprimée avant qu'il en prit connaissance (2).

Il signa sans la vérifier la liste de pairs dressée par Talleyrand, qui de sa propre autorité y *ajouta* deux noms avant de l'envoyer au *Moniteur* (3). Dans l'impuissance d'obtenir des conditions favorables pour l'évacuation du territoire, Talleyrand eut l'idée de demander au roi son intervention personnelle. Celui-ci n'hésita pas, il refusa. Son intervention n'était pas seulement contraire à sa dignité, elle était inconstitutionnelle. Négocier, prendre la responsabilité du traité à intervenir, c'était le fait des ministres, et non le sien. — Sa paresse, inhérente à sa pesante complexion, trouvait une excuse légale dans cette considération, qu'après tout, c'était au ministre que revenait la responsabilité des actes du gouvernement.

Mais il entendait que les apparences fussent sauvées. Pour le public, il fallait que le *Moniteur* portât, chaque jour, que S. M. avait consacré une heure ou une heure et demie aux affaires de son royaume ; c'est pourquoi, il s'enfermait tous les jours dans son Cabinet avec son ministre, et passait quelque temps avec lui, en conversations savamment menées, mais complètement étrangères aux questions politiques... Cette indifférence se combinait chez lui avec une permanente dignité : il ne transigeait jamais avec ses droits, il ne cédait sur aucun principe, mais il *octroyait* tout ce qu'on voulait (4). La Chambre des députés devait être tout naturellement amenée à reprendre cette direction de la politique qu'abandonnait le

(1) VILLÈLE, *Mém.*, t. I, p. 25, t. II, p. 94, t. III, p. 7 — BEUGNOT, *Mém.*, t. II, p. 271.

(2) VITROLLES, t. II, p. 171.

(3) VITROLLES, t, III, p. 209. Cf. BARANTE, *Souvenirs*, t. II, p. 177.

(4) VILLÈLE, t. I, 315.

roi ; ce fut la pensée de la Chambre introuvable : « Le roi ne s'occupe pas de ce qui le regarde, écrivait Villèle en 1816, ce qui fait que nous sommes obligés de nous en mêler (1). »

Et cependant, il faudrait se garder de croire qu'il eût renoncé absolument à exercer la légitime influence que doit se réserver le souverain parlementaire. Au moins dans la première partie de son règne, jusqu'à la chute de Decazes, son rôle ne fut pas aussi effacé que l'est devenu celui du Président de la République.

Il avait d'abord son influence personnelle, et il en usa au profit de Decazes. Aux débuts de la Restauration, contrairement à ce qui se passe d'habitude pour les souverains parlementaires, le discours du trône était l'expression de sa pensée. Son amour-propre de lettré se complaisait aux succès de cette nature : d'habitude, il convenait, avec ses ministres, des points qui devaient être traités, et leur communiquait ensuite sa rédaction (2). Mais à partir de 1817 (5 novembre), il renonça à cette habitude ; on le sut et et les conséquences ne se firent pas attendre. En 1819, le ministère avait espéré que la volonté personnelle du roi, exprimée en paroles imposantes, agirait fortement sur les esprits ; « la Providence, disait-il, m'a imposé le devoir de fermer l'abîme des Révolutions ». Mais toute la responsabilité des intentions pompeusement annoncées par le roi retomba sur le ministère que l'on savait également responsable des pensées et des expressions du discours du trône.

Après l'adresse de 1821, où était blâmée la politique extérieure, ce fut le duc de Richelieu qui rédigea en personne la réponse sévère du roi (3). Elle produisit cependant plus d'effet qu'une simple manifestation de mauvaise humeur

(1) *Mém.*, t. I, p. 495.

(2) Pasquier, t. I, V, p. 206.

(3) *Relation par le duc de Richelieu de son second ministère*, *Rev. hist.*, t. XXXVII, p. 133.



ministérielle : Villèle affirme dans sa correspondance (1) que la crainte d'avoir blessé le roi fit regretter à beaucoup de députés d'avoir concouru à cette *maladresse*.

Louis XVIII avait d'ailleurs, sans sortir de son rôle de monarque parlementaire, des moyens d'action plus sérieux et il en usait : je veux parler de l'influence sur les destinées des ministères et de son action dans le conseil.

Une anecdote a cours d'après laquelle Louis XVIII aurait ainsi caractérisé son rôle en cas de changement ministériel : Un jour que les ministres allaient à la Chambre et que lui-même montait en voiture pour sa sortie habituelle : « Vous voyez, leur disait-il, en souriant, tant que la Chambre vous soutient, je vais me promener ; si elle vous lâche, c'est moi qui vous dirai : « Allez vous promener (2). »

On ne peut voir dans cette parole — dont l'authenticité n'est d'ailleurs pas appuyée sur des témoignages sérieux — autre chose qu'une simple boutade, peut-être une critique des théories extrêmes des parlementaires. Sa conduite en effet fut bien souvent en contradiction avec ses principes.

Sans doute, et je me hâte de le dire pour éviter des confusions, Louis XVIII professa dans certaines circonstances ce respect aveugle des majorités ; mais encore, dans cette occasion, il s'attachait à donner un aspect de théorie constitutionnelle à un sentiment personnel. Les décisions de la majorité lui étaient d'excellents prétextes pour se débarrasser de ministres qui avaient cessé de lui plaire. C'est ainsi qu'on peut expliquer la facilité avec laquelle il laissa partir le ministre Talleyrand devant les menaces de mise en minorité par la Chambre introuvable. Il était dans le fond bien aise de se débarrasser de ce diplomate vieilli qui avait blanchi sous tous les harnais.

(1) *Mém.* t. II, p. 734.

(2) Rapportée par M. de Broglie, *Rev. des D. M.*, 15 avril 1894, p. 848.



Après l'adresse de 1821, il commence de manifester l'intention très ferme de garder son ministère. Mais quelques jours après, Richelieu lui exposait les divers partis à prendre : dissolution, remaniement du ministère, retrait du ministère. « Loin de faire le moindre effort pour me retenir, raconte le duc de Richelieu, il me démontra avec une parfaite connaissance du gouvernement représentatif et force citations, tirées de l'Angleterre, que dans la position où le ministère se trouvait avec la Chambre, il fallait qu'il se retirât tout entier : il n'admit pas la possibilité que je pusse rester en me séparant de mes collègues, même en en sacrifiant quelques-uns... J'avoue que cette facilité à abandonner ses serviteurs pour en prendre d'autres, me confondit et m'affermit dans la résolution où j'étais de me retirer (1). » Faut-il rappeler que si Louis XVIII se souvint si bien à propos des usages anglais, c'est qu'il avait été travaillé par Mme du Cayla en faveur d'un ministère Villèle?

A côté de ces cas où Louis XVIII s'inclina avec joie devant les décisions de la majorité, il ne faut pas oublier l'énergie avec laquelle il soutint le ministère Decazes, il lui sacrifia les considérations de famille et l'existence de la Chambre introuvable; il se solidarisa étroitement avec ce ministère. S'il l'abandonna, ce ne fut point sur une mise en minorité par la Chambre, mais sur les pressantes instances de sa famille, dans l'émotion qui suivit l'assassinat du duc de Berry. « Les loups, disait-il en faisant allusion aux attaques contre son ministre, ne demandent au berger que le sacrifice de ses chiens. »

Il n'est pas inutile de rappeler ici ce trait marquant du caractère de Louis XVIII : le favoritisme qu'il a poussé au point le plus extrême dont probablement on ait jamais vu d'exemple. « M. le ministre, disait Sémonville à Villèle, vous êtes né coiffé; il faut un favori et *celle qui l'est*

(1) *Revue historique*, t. XXXVII, p. 135.

(Mme du Cayla) ne se mêlera jamais de vos affaires (1). »

Par contre, il se guérissait très vite de ce penchant pour les personnes, lorsqu'il ne les voyait plus. Cette alliance du favoritisme avec la plus parfaite sécheresse de cœur n'était pas mauvaise chez un monarque parlementaire : elle lui permettait de soutenir ses ministres actuels et de ne plus penser à ceux qui étaient tombés.

Jusqu'ici, en somme, nous voyons que Louis XVIII a presque donné son congé à Talleyrand, qu'il a soutenu Decazes jusqu'aux dernières limites, qu'il a abandonné Richelieu pour des considérations personnelles.

Après le rejet par la Chambre des pairs, le 3 juin 1824, du projet de conversion présenté par Villèle, il redouta et prévint la démission du ministère : « Villèle, disait-il, ne m'abandonnez pas à ces brigands ; restez-moi ; je vous soutiendrai bien ; comptez-y, soyez-en sûr (2). »

Par contre, le seul cas de révocation expresse de ministre que présente l'histoire du gouvernement de Cabinet en France paraît être son œuvre personnelle, non seulement dans la forme, mais encore dans le fond. Chateaubriand avait joué, dans toute l'affaire de la conversion des rentes, un rôle assez ambigu. Le ministère discuta la question de savoir si on le garderait.

« On ne s'était arrêté à aucune décision, dit Villèle, quand le jour suivant la fête de la Pentecôte, le roi me fait demander contre son ordinaire, à dix heures du matin. Je m'y rends. A peine la porte de son cabinet est-elle fermée qu'il me dit : « Villèle, Chateaubriand nous a trahis ; je ne veux pas le voir ici à ma réception. » Je fais observer au roi le peu de temps qui me restait. Tout est inutile. Il me fait dresser aussitôt l'ordonnance sur son propre bureau, chose qu'il n'eût jamais permise en une autre circonstance. Il la signe et je vais l'expédier. Mais on ne trouve pas M. de Chateau-

(1) VILLÈLE, t. V, p. 123.
(2) VILLÈLE, t. V, p. 38.

briand chez lui. Il s'était déjà rendu dans les appartements de son altesse royale Monsieur, attendant ce prince pour lui offrir ses hommages. C'est là seulement qu'on peut lui remettre l'ordre du roi qui le révoque de ses fonctions...

« Je n'ai jamais su d'où était venue au roi la révélation qui lui fit prendre une si brusque détermination (1) ».

En exécution de la décision royale, Villèle adressa à Chateaubriand la lettre suivante : « Monsieur le Vicomte, j'obéis aux ordres du roi en transmettant de suite à Votre Excellence une ordonnance que Sa Majesté vient de rendre : « Le sieur comte de Villèle, président de notre conseil des ministres, est chargé par intérim du portefeuille des Affaires étrangères en remplacement du sieur vicomte de Chateaubriand. » On connaît la réponse de Chateaubriand : il envoya à Villèle son ami Bertin, propriétaire du *Journal des Débats*, avec menace d'opposition si Chateaubriand n'était pas envoyé à Rome, comme ambassadeur.

On voit donc à quel point Louis XVIII sut user de ce moyen d'action légitime du monarque parlementaire : le choix et la révocation des ministres. Il établissait lui-même les principes à ce point de vue de la façon suivante, aussi ingénieuse que juste : « Les ministres responsables disent au roi : « Voilà notre opinion... » Le roi répond : « Voilà ma volonté. » Si les ministres, après y avoir réfléchi, croient ne pas trop risquer en suivant cette opinion, ils la suivent, sinon ils déclarent qu'ils ne le peuvent Alors le roi cède, s'il croit ne pouvoir se passer de ses ministres. Dans le cas contraire, il en prend d'autres (1). » Louis XVIII adopte, presque dans les mêmes termes, la théorie de Benjamin Constant pour qui il avait si peu de sympathie. Cette lettre fait prévoir que, quoique éloigné de toute initiative, le roi n'avait pas renoncé à tout exercice effectif de la prérogative royale et à toute influence sur les

(1) *Mém.*, t. V, p. 40.
(2) Daudet, *loc. cit.*, lettre à Decazes, p. 317.

ministres ; il agit à ce double point de vue avec un tact qu'il convient de signaler.

Il y avait d'abord certaines prérogatives qu'il considérait comme inhérentes à sa personne dont l'exercice devait dépendre de son seul sentiment personnel, dont par conséquent ni les ministres ni la Chambre n'avaient à s'occuper.

Au premier rang — et c'était une des faiblesses de son esprit cultivé — il mettait l'approbation des élections académiques : « Tu sais, écrivait-il à Decazes, combien je suis jaloux de conserver et de transmettre à mes successeurs un libre vouloir sur quelques points. L'Académie est de ce nombre. Elle annonce directement ses choix au roi qui les confirme ou ordonne de procéder à de nouveaux, sans que la responsabilité de personne y soit engagée (1). » Cette lettre est intéressante parce qu'elle montre une fois de plus la conception que se faisait Louis XVIII du rôle de monarque parlementaire et la résignation avec laquelle il reconnaissait n'avoir pas en principe un libre vouloir sur les affaires de l'Etat.

Mais, chose surprenante, il semble ne pas faire rentrer la grâce au nombre de ces prérogatives personnelles. Lorsqu'on lui demande la grâce de La Valette : « Cherchez un moyen, dit-il, pour que la Chambre des députés ne nous embarrasse pas à ce sujet et vous aurez la grâce (2). » Mais pour comprendre cette parole qui ne traduisait pas ses théories constitutionnelles, il faut se rappeler l'explosion extravagante de passion réactionnaire qui suivit les Cent Jours : sans les partager, le roi ne se sentit pas le courage de lutter directement contre elles et c'est ce qui explique le propos rapporté par Barante.

Nous avons signalé sa répulsion dans l'habitude journalière à s'occuper des affaires de l'Etat. Il la justifiait avec un sens très net par les nécessités du gouvernement parle-

(1) DAUDET, *loc. cit.*, p. 323.
(2) BARANTE, *Souvenirs*, t. II, 282.

mentaire et les conséquences de la responsabilité ministérielle. Il jugeait qu'avec les formes de gouvernement qu'il avait adoptées, son intervention trop positive se concilierait mal avec la juste indépendance des ministres ; il leur laissait tout le poids et la responsabilité des affaires. C'est par les nécessités du régime parlementaire qu'il se justifiait auprès de son frère de lui avoir enlevé la direction exclusive de la garde nationale grâce à laquelle le comte d'Artois exerçait dans tout le pays un pouvoir occulte : « Ainsi que je vous l'ai dit, mon cher frère, l'affaire de la garde nationale a été de nouveau discutée mercredi et nous sommes tous demeurés d'accord que l'ordonnance était indispensable parce que dans une Constitution qui impose la responsabilité du ministre, il est impossible qu'une institution quelconque et surtout une si importante ne soit pas sous l'autorité directe et unique d'un ministre (1). »

La garde nationale fut mise dans les attributions du ministère de l'Intérieur.

Toutefois il était loin de considérer qu'il devait être en toutes circonstances le simple spectateur de l'autorité ministérielle : « Je déclare, écrivait-il à Decazes (2), que je ne veux pas être le roi de carreau. » Il ne fut pas, comme le sera plus tard Louis-Philippe, son propre ministre des affaires étrangères : mais toutes les fois que dans les relations avec les autres puissances il croyait engagée la dignité de la France, de sa couronne, ou de sa famille, il intervenait. — La guerre d'Espagne ne fut pas seulement la guerre de Chateaubriand ; elle fut encore celle du roi : Du congrès de Vérone, le 20 novembre 1822, Chateaubriand (il était loin alors de la Monarchie selon la Charte) écrivait à Villèle au sujet de cette expédition : « Le roi souverainement juge et souverainement sage prononcera sur cette question. (3) » Et de fait Louis XVIII joua dans cette affaire

(1) Daudet, p. 265.
(2) *Ibid.*, p. 321.
(3) Villèle, t. III, p. 236.

un rôle décisif : tous les ministres sauf Villèle penchaient pour une action combinée des puissances : une note commune et le retrait simultané des ambassadeurs. Louis XVIII décida que la France devait agir seule et il s'expliqua ainsi devant le Conseil : « Louis XIV a détruit les Pyrénées ; je ne les laisserai pas relever. Il a placé ma maison sur le trône d'Espagne, je ne l'en laisserai pas tomber. Les autres souverains n'ont pas à remplir à Madrid les mêmes devoirs que moi. Mon ambasadeur ne doit quitter cette ville que le jour où cent mille Français s'avanceront pour le remplacer (1). »

Dans les affaires politiques intérieures, il sut remplir cette fonction pacificatrice que Benjamin Constant considérait comme la mission essentielle du monarque constitutionnel.

Son rôle en matière de dissolution mérite d'être mis en lumière à ce point de vue. Il considérait que cette affaire ne regardait pas les ministres : le roi se trouvait en présence d'un conflit : c'était à lui personnellement qu'il appartenait de le trancher par l'exercice libre d'une prérogative que la Charte mettait à sa disposition. Ces sentiments se retrouvent dans la lettre qu'il écrivit à Decazes à propos de la dissolution de la Chambre introuvable : « L'affaire sera rapportée demain et je désire qu'en ma présence chacun développe sa pensée, car *il ne s'agit pas pour moi de suivre l'avis de mes ministres,* fût-il unanime, mais de prendre une des plus grandes résolutions que je serai peut-être jamais dans le cas de prendre. Il est ensuite très probable que je ne prendrai vos avis *qu'ad referendum* (2). »

Tant que dura la délibération sur le sort de la Chambre introuvable, Louis XVIII mit un soin jaloux à faire de la dissolution son affaire personnelle. Il avait d'ail-

(1) Villèle, t. V, 121.
(2) Daudet, p. 144.

leurs été blessé dans sa dignité par cette Chambre : plus d'une fois, sinon dans ses paroles tout au moins dans ses actes, dans ses attitudes, elle avait été envers lui irrévérente et presque dédaigneuse. Elle affectait de tout reporter au ministère et se justifiait par l'indifférence du roi pour les affaires.

Elle attaquait la Charte qu'il avait fini par considérer comme son œuvre et à laquelle il tenait avec un amour-propre d'auteur. Elle avait empiété sur la prérogative royale par ses amendements à la loi électorale. Lorsque Louis XVIII l'apprit, une légère rougeur lui monta à la joue : « Eh bien ! dit-il, je la dissoudrai. » L'habileté de Decazes, qui avait décidé intimement, tant par patriotisme que par ambition, la dissolution de la Chambre introuvable, consista à entretenir, à cultiver, à développer ce premier mouvement ; il y travailla deux mois.

Une fois que Louis XVIII eut sa conviction faite, il fit sienne la décision ; le 14 août, il annonçait aux ministres : « De ce moment vous pouvez considérer la Chambre comme dissoute ; partez de là, Messieurs ; préparez l'exécution de la mesure et en attendant gardez-en le secret le plus absolu (1). »

Dans son conseil, le roi se considérait comme appelé à prononcer dans les conflits entre ministres, comme à la tête de l'Etat il pensait qu'il avait à apaiser les conflits entre pouvoirs. Vitrolles (2) avait remarqué dès 1814 que la pensée du roi était que le poids de son autorité devait s'appliquer à décider entre les avis différents, non à prendre une initiative directe. Les exemples abondent de cas où le roi s'appliqua ainsi à départager les avis relatifs soit à une décision à prendre, soit au choix des personnes

(1) Le 5 septembre, à onze heures et demie du soir, Monsieur apprit la dissolution de la Chambre dont la majorité était formée de ses amis. Guizot, t. I, p. 150.

(2) T. II, p. 227.



appelées à des fonctions publiques : ainsi venaient en lui se perdre les dissentiments comme le voulait Benjamin Constant.

Decazes formait l'aile droite du Cabinet Dessolles avec Gouvion Saint-Cyr et Portal ; en face d'eux, en nombre égal, Dessolles, de Serre, Louis. Decazes songe alors à demander au roi le rétablissement du ministère de la Maison pour le confier à Pasquier, son parti aurait eu ainsi la majorité dans le Conseil. Louis XVIII refusa cette combinaison : le ministère est partagé, il y a un conflit à faire cesser, c'est son rôle de roi : « Trois d'un côté, trois de l'autre : il faudra en référer à moi et les vaincus s'en iront (1). » On le voit, Louis XVIII se considérait comme appelé à voter dans les délibérations du Conseil qu'il présidait (2).

Cette esquisse déjà longue et cependant incomplète de la physionomie politique de Louis XVIII suffit à montrer que

(1) Daudet, p. 317.

(2) Le 20 juillet 1815, fut rendue une ordonnance déclarant que le directeur général de la librairie n'aurait pas la liberté qui lui était laissée par les articles 3, 4, 5 de la loi du 21 août 1814. Cette ordonnance établissait la liberté des ouvrages de moins de vingt feuilles ; Pasquier et Talleyrand voulaient étendre cette liberté aux périodiques ; Fouché s'y opposait. Le roi fit pencher la balance du côté de Fouché. Pasquier, t. III, p. 362.

Talleyrand était pour que le roi usât de la faculté que lui donnait le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, d'adjoindre à chaque collège de département vingt électeurs de son choix. Pasquier au contraire combattait cette mesure à laquelle n'avait jamais recouru Napoléon. Le roi se prononça pour le parti de Talleyrand. Pasquier, t. III, p. 364.

Pasquier, ministre de l'Intérieur, veut appeler Fiévée à une préfecture ; Talleyrand et Louis s'y opposent : le roi tranche le conflit contre Pasquier. Pasquier, t. III, p. 351.

En janvier 1822, le conseil des ministres veut nommer de Serre ambassadeur à Naples ; Montmorency, ministre des Affaires étrangères, veut y envoyer le duc de Laval-Montmorency : le roi se prononce pour M. de Serre, etc., etc.

par tempérament personnel encore plus que par conviction, ce monarque fut tout près de réaliser l'idéal du chef d'Etat parlementaire.

Charles X.

Charles X n'avait ni le tempérament, ni les croyances d'un chef d'Etat parlementaire.

Au mois de mars 1814, Vitrolles essayait, dans une conversation avec lui, de connaître ses pensées sur la Constitution qu'on allait donner à la France : dans cette intention, il passait en revue les Etats généraux, le Clergé, les Parlements, les Etats et les Assemblées de province. Monsieur y trouvait plutôt des sujets d'effroi que des appuis pour la monarchie à rétablir : « Les Etats généraux n'avaient-ils pas conduit à une Assemblée nationale subversive et à une Convention régicide? Le Clergé était fort respectable, mais pourquoi lui donner une existence et un pouvoir politiques? Les Parlements et leurs remontrances n'ont-ils pas toujours entravé l'autorité royale jusqu'au jour où, les premiers, ils ont sonné le tocsin de la Révolution? Les Assemblées provinciales n'étaient-elles pas une idée de M. Turgot, de M. Necker (1). »

Il ne considérait la Charte que comme l'expérience passagère d'un ordre de choses anormal, sur lequel on serait bien obligé de revenir : « On l'a voulu, disait-il à Pasquier en 1814; il faut bien en essayer, mais l'expérience sera bientôt faite et si, au bout d'une année ou deux, on voit que ça ne marche pas rondement, on reviendra à l'ordre naturel des choses (2). »

(1) Vitrolles, t. I, p. 206.
(2) Pasquier, t. III, p. 41.

Sous le règne de Louis XVIII, il avait été le patron et l'espérance de cette opposition royaliste qui avait fait hardiment usage des libertés constitutionnelles ; mais tout le monde savait que cette physionomie libérale ne correspondait pas au fond intime de ses pensées.

Il apporta sur le trône des préventions contre la France moderne, le régime constitutionnel, le gouvernement parlementaire.

Louis XVIII était sage par scepticisme, par égoïsme, par tempérament : c'était une sagesse foncière. Charles X ne pouvait l'être que par raisonnement, par effort. Livré à lui-même, à ses convictions et à ses goûts, il était capable de toutes les fautes : lorsqu'il fut rendu à sa pente naturelle, il commit celle qui lui coûta le trône. — Ceux qui l'ont approché s'accordent à reconnaître que, comme homme, il était meilleur que Louis XVIII. Mais la sécheresse de cœur s'était trouvée être chez Louis XVIII une qualité royale. Charles X fut toujours dominé par le désir de plaire (1), par conséquent, il était faible et, comme tous les faibles, il était entêté (2).

Roi de France il se souvint trop des sentiments, des passions et des rancunes du comte d'Artois ; sur le trône, il demeura chef de parti, il ne pouvait être chef d'Etat parlementaire. D'ailleurs par sa personne il imposait moins de respect que Louis XVIII : Ce silence complet et respectueux que la présence de son prédécesseur imposait à tous,

(1) Villèle, t. I, p. 210.

(2) « Il ne m'est jamais arrivé, dans le cours de mes deux administrations, dit Richelieu (*Revue historique*, t. XXXVII, p. 102) d'avoir sur les opinions de Monsieur le plus léger avantage, dans toutes mes conversations avec lui ; tel je le trouvais en entrant dans mon cabinet, tel je le laissais en sortant ; *toujours je l'ai vu chef de parti !* jamais l'héritier présomptif du royaume de France. Puisse-t-il en montant sur le trône reconnaître qu'un roi ne peut être le roi d'un parti et que toute la France lui appartient comme il appartient à toute la France ». Cf. Villèle, t. V, p. 206, 401.

aussitôt qu'il paraissait, se trouva subitement remplacé par des rappels aux convenances dont la nécessité devient urgente jusque dans le cabinet du roi : on y remarquait la solennité doctrinaire et bruyante avec laquelle Royer-Collard y déployait son mouchoir (1).

Etant beaucoup moins représentatif que son frère, il voulait être plus actif : c'était fatal.

N'ayant pas toute la majesté, il aspire à avoir un peu de la réalité du pouvoir. — Les tempéraments des deux rois d'ailleurs étaient tout opposés : le premier ne manquait pas de manifester son ennui aux ministres quand ils venaient lui parler d'affaires ; le second les convoquait pour s'entretenir avec eux (2).

Il suivait la marche du gouvernement avec un intérêt passionné ; sa correspondance avec Villèle en est la preuve. Il lui écrit pour le féliciter de son succès dans la discussion des marchés Ouvrard (3) pour l'entretenir de la baisse de la rente qui a suivi la conversion *facultative* de 1825 (4), d'articles qui doivent être insérés dans la *Quotidienne*, d'autres articles qui lui déplaisaient insérés au *Journal de Paris*, reproduits par le *Moniteur* (5), etc. etc.

Quelle fut sa part effective dans la direction du gouvernement ?

Etant encore comte d'Artois, il avait employé toute son influence pour élever au pouvoir le ministère Villèle. Sur le trône, il soutint ce ministère jusqu'au jour où il sentit que la lutte contre la Chambre offrirait trop de difficultés ; il le laissa s'éloigner avec un grand regret, considérant cette retraite comme provisoire, ayant l'intention de le rappeler le jour où les Chambres seraient moins hostiles. Il eut en tant que chef d'Etat parlementaire le grave tort

(1) Villèle, t. V. p. 117.
(2) Lettre à Villèle, 8 février 1815.
(3) Villèle, *Mém.*, t. V, p. 201 et 175.
(4) T. V, p. 184 et 185.
(5) T. V, p. 242.

de s'identifier tellement avec ce ministère qu'il fut vaincu avec lui.

Il ne témoigna que froideur et dédain au ministère Martignac : à sa première réunion, il exprima ses regrets du départ de Villèle et l'invita à « suivre son système qui avait toujours été le sien ». Je rappellerai, très brièvement parce qu'elle est universellement connue, sa conduite à l'égard du ministère Polignac. Il ne se borna pas à désigner le chef du ministère : il ne lui laissa pas la liberté du choix de ses collaborateurs. « Polignac avait pensé à faire une manière de coalition et le roi a voulu du 1815 tout pur (1). »

Comme chef d'Etat parlementaire, il eut le tort de faire absolument cause commune avec ce ministère devant les Chambres et devant le pays. Louis XVIII avait refusé à Talleyrand d'intervenir auprès des puissances en faveur de la France; Charles X intervint auprès des électeurs en faveur des ministres : il leur adressa en son nom personnel une proclamation pour leur demander des suffrages favorables. Il compromettait son nom qui devait rester irresponsable ; il sortait dès lors complètement de son rôle de chef d'Etat parlementaire ; il s'exposait à être vaincu par le pouvoir électoral. Représentant les intérêts de la nation et ne pensant qu'à elle, le monarque vraiment parlementaire ne doit pas être vaincu dans les luttes de partis au-dessus desquelles il doit toujours se tenir.

Nous n'avons vu jusqu'ici que les obstacles qui furent apportés par Charles X au fonctionnement normal de la responsabilité des ministres devant les Chambres : il nous reste à parler de l'autre face de la responsabilité ministérielle : la responsabilité devant le roi. Les remaniements partiels de Cabinet par la seule volonté royale et non comme conséquence d'un vote des Chambres furent nom-

(1) DECAZES à Barante, *Souvenirs*, t. III, p. 493. Cf. Genoude à Villèle, dans Villèle, *Mém.*, t. V, p. 385.



breux sous Charles X. Cependant on ne peut citer aucun cas de révocation expresse comme celle de Chateaubriand par Louis XVIII : le roi se bornait à faire comprendre aux ministres dont il voulait se débarrasser qu'il leur rendrait bien volontiers leur liberté ; c'est ainsi qu'il agit à l'égard de Courvoisier et de Chabrol (1).

Chabrol ne voulait pas d'ailleurs être considéré comme démissionnaire : « Je n'ai pas donné ma démission. C'eût été manquer de respect au roi. Le roi m'a éloigné de son Conseil. »

A ces ministres, sur l'existence politique desquels il avait une pareille influence, le roi laissait-il la liberté qui était la conséquence comme la condition de leur responsabilité ? Si l'on s'en rapporte au jugement des contemporains, la presque unanimité considérait que c'était le roi qui gouvernait : « Tout est changé dans le gouvernement, écrivait Guizot à Barante après la mort de Louis XVIII. Il n'y a plus de ministère ; le pouvoir royal a remplacé quant à présent le pouvoir ministériel ; Villèle était maître et n'est plus qu'un serviteur (2). »

Charles X avait toujours estimé que les ministres ne devaient être ni des hommes de gouvernement, ni des représentants d'une opinion publique (3). On a comparé les relations de Villèle avec le roi à celles d'un intendant avec un grand seigneur qu'il a convaincu de son habileté et qui le laisse tout diriger dans sa propre maison, hors sa propre conduite et les affaires les plus importantes (4).

Ainsi il prétendait se réserver la direction de la politique étrangère : on peut s'en convaincre en lisant ses lettres à Villèle (5) ; pour les affaires intérieures, il ne si-

(1) D'Haussez, t. III, p. 209.
(2) Barante, *Souvenirs*, t. III, p. 231.
(3) *Ibid.*, t. II, p. 351,
(4) *Ibid.*, t. III, p. 444.
(5) Villèle, *Mém.*, t. V, p. 174, t. V, p. 243, etc.

gnait pas de confiance comme Louis XVIII tout ce que lui présentaient ses ministres (1).

C'est surtout avec le Cabinet Polignac que Charles X fit prévaloir sa volonté et considéra les ministres comme des instruments. « La manière d'être du roi, dit le baron d'Haussez, n'était pas en harmonie avec la position du chef d'un Etat constitutionnel. Cette position ni lui, ni sa famille ne la comprenaient et ne voulaient la comprendre. On laissait peser sur les ministres la responsabilité d'actes exclusivement émanés de la volonté royale, ou tellement influencés par elle qu'ils lui devenaient propres ; et les ministres arrêtés par une sorte de point d'honneur ou par le respect n'osaient en décliner la responsabilité. C'est ce qu'on avait observé dans plusieurs circonstances d'un faible intérêt, mais qui se manifeste plus clairement encore dans la catastrophe qui a précipité la chute de la Monarchie (2). »

Le roi avait gardé une influence absolue sur les délibérations du Conseil ; et il avait soin d'en constater la possession en décidant souvent contre l'avis de la majorité de ses ministres. Il manifestait cependant quelques scrupules, et mettait une certaine habileté à imposer son opinion à laquelle il évitait de donner le caractère d'une volonté arrêtée (3).

En somme, Charles X fit à peu près tout ce dont devait s'abstenir un chef d'Etat parlementaire. Cependant son dernier acte politique avant l'abdication fut-il une amende honorable au gouvernement parlementaire : la nomination du ministère Mortemart. Mais il lui fallut une Révolution

(1) « Je vous renvoie les deux ordonnances (sur l'indemnité aux colons de Saint-Domingue) ; je n'ai voulu qu'un seul changement » VILLÈLE, *Mém.*, t. V, p. 105.

(2) *Revue de Paris*, 1er avril 1894, p. 121.

(3) « L'avantage avec mes ministres actuels, écrivait-il à Villèle, c'est qu'ils cèdent facilement à ma volonté ; mais je ne puis, ni ne dois l'employer qu'avec beaucoup de mesure ». VILLÈLE, *Mém.*, t. V, p. 329. »

pour comprendre que la France ne tolérait à sa tête les Bourbons qu'à la condition de contrôler par elle-même le gouvernement de ses destinées (1).

(1) On a trop parlé de l'influence de la « Cour » sur le roi et par là sur les affaires publiques. La Cour proprement dite, c'est-à-dire l'entourage officiel du roi, n'avait aucune influence sur lui : c'était un ensemble d'hommes habitués à graviter autour du pouvoir quel qu'il soit, blanchis sous tous les harnais, écume des précédents régimes : « Louis XVIII prenait dans sa voiture pour enlever des voix à l'opposition, et promenait pendant des après midi entières des pairs à qu'il eut été plus simple de donner le choix entre le vote et leur disgrâce. Charles X, n'eût plus même cette ressource ; ils refusaient de l'accompagner dans ses chasses, sous le prétexte qu'ils avaient à voter contre ses ministres. Le roi le souffrait, en riait même... Si le roi était sans influence sur ces étranges courtisans, ils n'en exerçaient aucune sur lui. » (D'HAUSSEZ, *Revue de Paris*, 1er avril 1834, p. 83). Par contre, la famille royale eut une influence véritable sous les deux règnes (RICHELIEU, *Rev. hist.*, t. XXXVII, p. 112), le comte d'Artois sous Louis XVIII, après la chute de Decazes malgré l'animosité qui existait entre les deux frères, et sous les deux règnes le duc d'Angoulême, sa femme, et surtout la duchesse de Berry « dont l'ardeur et l'impatience s'étendaient jusqu'aux choses du gouvernement. » (D'HAUSSEZ, *ibid.*, p. 82).

CHAPITRE III

LE MINISTÈRE

Le régime parlementaire se caractérise par la collaboration de la Couronne et des Chambres : l'organe de cette collaboration, c'est le Cabinet. C'est assez dire pour rappeler l'importance de ce rouage dans l'organisation parlementaire et l'intérêt qu'il y a à en étudier la composition.

Dans tout régime politique, il y a des ministres ; ce n'est que dans le régime parlementaire qu'il y a un Cabinet ou à proprement parler un ministère. — Représentant cette opinion moyenne, résultat de la collaboration du chef de l'Etat et des Chambres, il constitue, pour détourner un peu les mots de leur sens strictement juridique, une sorte de « personne morale » ; il reçoit ses idées directrices des deux organes suprêmes de l'Etat, mais c'est lui qui gouverne et sous sa responsabilité. Nulle personne (autre que le chef de l'Etat) qui ne partage pas sa responsabilité ne devra donc peser sur ses décisions ou porter atteinte à la liberté de ses délibérations en y assistant. Mais par contre, il pourra attacher à sa fortune des personnages influents pour lesquels il n'y a plus de portefeuilles disponibles : ils partagent sa responsabilité. — Cette unité du ministère s'attestera encore par des délibérations communes. Elle s'incarnera en un homme qui représentera plus spécialement les idées dominantes du ministère, qui, même dans la pratique, lui donnera son nom : le président du Conseil des

ministres. — Toutes ces idées enfin aboutissent à la règle que le ministère doit être homogène.

On a vu par tout ce qui précède que le régime parlementaire n'était pas dans la Charte ; il n'est arrivé à s'établir — imparfaitement d'ailleurs — que par une lente évolution. On prévoit donc que le Cabinet n'est pas arrivé tout de suite à la constitution parfaite d'un Cabinet parlementaire. Suivant que le régime parlementaire était en formation, en progrès ou en décadence, le Cabinet se rapprochait plus ou moins du type idéal dont nous avons essayé de retracer tout à l'heure les traits principaux. C'est cette évolution, ces progrès, ces reculs que nous devons main tenant étudier.

Si le régime parlementaire n'était pas dans la Charte, s'il n'était pas dans la volonté de ses auteurs, il « était dans l'air ».

Il n'est pas nécessaire d'avoir suivi de très près cette abondante publication de Souvenirs, de Correspondances, de Mémoires relatifs aux débuts du dernier siècle, qui offre à l'histoire une source abondante de renseignements, pour être frappé de ce fait : avant 1814, le premier rang, dans les préoccupations de ceux qu'intéressaient les affaires publiques, est tenu par le Maître : que fait l'empereur ? que dit-il ? que pense-t-il ? — Sitôt au contraire après 1814 on se préoccupe avant tout du ministère, de ses desseins, de ses chances de conserver la majorité. — Et j'insiste sur cette idée que cette différence dans les préoccupations de l'élite de la nation, qui est la conséquence et l'indice d'un changement radical de système de gouvernement, s'est produite sitôt après le retour des Bourbons, avant même que le roi ait montré par ses actes de quelle manière il entendait exercer les attributions qu'il tenait de la Charte (1).

(1) Glanons au hasard quelques exemples : « Il a enfin plus

Cette importance attribuée au ministère dans l'opinion, cette habitude de le rendre responsable de tous les actes du gouvernement était de nature à favoriser l'évolution en régime parlementaire : il devait nécessairement avoir l'ambition d'être l'auteur des actes dont l'opinion le rendait responsable.

Comment ce ministère dont on comprit si vite l'importance primordiale était-il constitué ? A l'inverse de ce que décidait la Constitution de 1791 et conformément à la coutume des pays parlementaires, c'était le roi qui par ordonnances répartissait l'administration entre les divers départements exécutifs dont il déterminait à sa guise le nombre et la compétence. Jamais les Chambres ne prétendirent limiter la liberté du roi à cet égard, même par l'examen qu'elles étaient appelées à faire des conséquences financières de la création de nouveaux départements ministériels.

Il ne serait pas sans intérêt mais il sortirait du cadre de notre étude d'étudier les diverses modifications du nombre et de la compétence des ministères (1). Nous devons examiner seulement celles qui intéressent l'évolution du régime parlementaire.

Ministère de la Maison du Roi. — Pendant la plus grande partie de la Restauration il y eut un ministère dont l'existence prouvait l'Etat encore rudimentaire du gouvernement de Cabinet. Les attributions de ce département étaient de

au ministère de nous réunir avant-hier... » VILLÈLE, 8 oct. 1815. *Mémoires*, t. I, p. 376.

« Jusqu'à présent il ne paraît pas que le *ministère* ait l'intention de diriger ses choix pour les places sur l'opinion, mais uniquement sur la prétendue capacité... Les Chambres parviendront pourtant selon toutes les apparences à modifier un peu ces mauvaises dispositions. » *Ibid.* Cf. également lettre du 13 oct. 1815, t. I, p. 363.

(1) On trouverait des particularités curieuses comme le dédoublement du ministère de la guerre : administration d'un côté, personnel de l'autre.

telle nature que leur exercice ne devait pas rendre son titulaire responsable au même titre que ses collègues. Par ce ministère, les affaires personnelles du roi étaient mises sur le même plan que les affaires de l'Etat : c'est le Ministère de la Maison (1).

Le ministre de la Maison avait la proposition aux charges de grands officiers de la Couronne ; chaque grand officier proposait aux charges sulbaternes de sa compétences ; et le ministre de la Maison délivrait les brevets de toutes les charges, les grandes et les subalternes. La fonction essentielle du ministre de la Maison, c'était l'administration des revenus de la liste civile. Il dressait un budget spécial dont il ne devait compte qu'au roi seul. — Ce ministre fit partie du Cabinet avec le premier ministre Talleyrand, Montesquiou, Dambray : le titulaire en était M. de Blacas. Le duc de Richelieu lui succéda après les Cent Jours. Il est supprimé du 26 septembre 1815 au 1er novembre 1820 ; il est rétabli de 1820 à 1827 (23 mai) (marquis de Lauriston, duc de Doudeauville).

Il est évident que les affaires personnelles du roi ne devaient pas faire l'objet d'un département ministériel. MM. de Blacas et de Richelieu ne firent partie des premiers Cabinets que parce que les règles du régime parlementaire étaient encore ignorées (2).

Pendant qu'il régna effectivement, c'est-à-dire tant que dura le pouvoir de Decazes, Louis XVIII ne voulut pas de ministère de la Maison : il considérait cette institution

(1) Le ministère de la Maison n'avait pas toujours été réduit à l'administration des affaires du roi. Le 7 août 1750, l'Assemblée nationale créait un « ministère de la Maison et du département de Paris ».

(2) « Ce ministre, dit Vitrolles (t. II, p. 201), devait-il faire partie du Cabinet ou rester en dehors de toute responsabilité ministérielle ? Nous n'avions pas alors une idée très nette de ce qu'étaient les conséquences de cette responsabilité ; je ne pensais pas qu'on voulût jamais l'appliquer au ministre chargé des affaires particulières du prince »...

comme incompatible avec un régime parlementaire. Le ministre de la Maison, explique-t-il à son ministre favori, dans une lettre du 18 janvier 1818 (1), n'est comptable et responsable qu'au roi seul. « Chose bien essentielle à maintenir pour que le dit seigneur roi ait au moins quelque ombre de liberté, non seulement pour l'administration, mais encore pour le choix du ministre. Il en résulte que celui-ci ne doit pas faire partie du conseil, composé d'hommes responsables, car il faudrait qu'il partageât leur sort, s'ils venaient à tomber. Mais M. de Blacas a siégé au Conseil. Cela est vrai ; mais comment était-il composé ? d'abord de responsables et de sept personnes qui ne l'étaient pas. L'exemple ne prouve donc rien. » Pour le roi, il y avait, entre un vrai ministre et le ministre de la Maison, la distance de l'évêque au meunier.

Après la chute de Decazes, Louis XVIII consentit à la création d'un ministère de la Maison dans le second ministère Richelieu : c'est une des preuves de son effacement dans la seconde partie de son règne. Ce ministre n'était pas considéré d'ailleurs comme devant partager la responsabilité de ses collègues : seul de tout le ministère Richelieu, le marquis de Lauriston conversa son portefeuille dans le second ministère Villèle. Mais il était de trop que ce ministre, irresponsable par la nature même de ses attributions, eût le droit d'assister aux délibérations du Conseil. Ce ministère fut supprimé dans le Cabinet libéral de Martignac et ne reparut qu'après la fin du régime parlementaire sous le nom de ministère de la Maison de l'Empereur.

Ministres d'Etat. — Nous passons maintenant à d'autres parasites du régime parlementaire : les ministres d'Etat. — Les ministres d'Etat (qu'il faut éviter de rapprocher des personnages qui portèrent le même titre sous le second

(1) Daudet, p. 469.

Empire) étaient membres du Conseil privé. Le Conseil privé tenait théoriquement la première place après le roi. Le but de cette institution est marqué dans le préambule rédigé par Pasquier pour l'ordonnance (1818) qui la créait. L'administration supérieure de la France devait être composée du Conseil privé et du Conseil des ministres. « Dans le Conseil privé entreront les princes, les ministres d'Etat et les personnes que S. M. jugera à propos d'y appeler. Ce Conseil, qui ne se réunira que sur une convocation spéciale, offrira un moyen de faire discuter devant le Roi, d'une manière plus solennelle, un certain nombre d'affaires et donnera, en même temps, à S. M. l'occasion de récompenser d'importants services, aussi d'honorer les personnes pour lesquelles elle sera animée d'une bienveillance particulière. Le nombre des membres de ce Conseil n'est pas fixé. *Après ce Conseil* viendra celui des ministres responsables auquel ne pourront assister que les ministres secrétaires d'Etat ayant département. » — Le Conseil privé constituait donc un ministère au-dessus du ministère, le conseil personnel de gouvernement du roi, comme le Conseil d'Etat était son Conseil d'administration. Cette idée d'un haut Conseil de gouvernement, d'où le Cabinet responsable était exclu, allait directement contre le régime parlementaire. Aussi l'institution du Conseil privé resta-t-elle purement et simplement lettre morte ; sans doute il y eut des ministres d'Etat : ce titre fut recherché pour ses avantages tant honorifiques que pécuniaires. Mais les ministres d'Etat ne jouèrent aucun rôle effectif. Le Conseil privé était un simple moyen de satisfaire l'amour-propre des princes et de quelques personnages qu'il était prudent de ménager. — Le Conseil privé ne fut pas supprimé malgré son incomptibilité avec le régime parlementaire, mais à cause de cette incompatibilité, il fut, en fait, annulé. (1)

(1) Sous la première Restauration, les ministres d'Etat en-

Ministres sans portefeuille (1). — Ce furent au contraire les nécessités du régime parlementaire qui amenèrent la création des ministres sans portefeuille. Les élections de novembre 1820 avaient produit un changement dans la majorité; la loi du double vote venait d'être appliquée pour la première fois; les libéraux étaient

traient au conseil des ministres, comme les princes (VITROLLES, t. III, p. 219); mais déjà, et malgré le peu de développement du régime parlementaire, leur défaut de responsabilité constituait un obstacle à leur activité : à la nouvelle du retour de l'Ile d'Elbe, Ferrand proposa en exécution de l'art. 14 de la Charte, de décréter le pouvoir dictatorial du roi. A cette proposition un ministre répondit que les ministres secrétaires d'Etat étaient responsables d'après la Charte et que n'ayant pas de département, Ferrand allait les exposer à une responsabilité qu'il ne partagerait pas avec eux.

Ferrand proposa alors de faire une convention établissant la responsabilité solidaire de tous les ministres d'Etat tant que dureraient les circonstances exceptionnelles dont on venait d'être instruit (FERRAND, t. I, p. 121).

Etrange conception d'une responsabilité solidaire établie par convention entre les intéressés.

Au début de la Restauration il y avait 24 ministres d'Etat recevant un traitement de 24.000 fr.; cette pension fut réduite d'un tiers, puis de moitié.

En 1830, il y avait cinquante ministres d'Etat (les ministres démissionnaires étaient en général élevés à cette dignité) pour lesquels était alloué au ministère de la justice un crédit de 200.000 fr. La plupart d'entre eux n'avaient donc pas de pension. Duvergier de Hauranne demanda la suppression du crédit pour le motif que tout traitement doit *correspondre à une fonction et que les ministres d'Etat n'avaient qu'un titre*. Mais la commission et le général Sébastiani demandèrent le maintien d'un crédit de 100.000 fr. : sous le régime représentatif, les fonctions ministérielles sont accessibles à tous; il ne convient pas qu'un ministre soit exposé à retomber dans une trop grande médiocrité.

(1) Les ministres sans portefeuille du 26 novembre 1860 avaient pour fonction de défendre devant le corps législatif, de concert avec les Conseillers d'Etat, les projets du gouvernement.

battus ; le parti ultra-royaliste emportait un triomphe marqué. La logique du gouvernement parlementaire eût sans doute voulu la création d'un Cabinet pris dans le parti triomphant. Cette solution se produira un an plus tard ; avant de s'y résoudre, on cherche des expédients, on marchande avec la majorité nouvelle ; on ne lui donne pas un ministère nouveau pris tout entier dans son sein, mais on attachera ses chefs incontestés, Villèle et Corbière, à la fortune du Cabinet existant (1).

On pensa tout d'abord à donner à Corbière la présidence du Conseil de l'Instruction publique ; cette position était très belle et très avantageuse (c'est la plus haute qu'ait occupée Royer-Collard avant la présidence de la Chambre) mais elle ne donnait pas entrée au Conseil. Les ambitions royalistes ne pouvaient être satisfaites à ce prix. Chateaubriand propose alors l'augmentation du nombre des portefeuilles : l'administration de l'instruction publique et des cultes serait érigée en ministère pour Corbière, et à Villèle on donnerait soit le ministère du Matériel (détaché de la Guerre), soit le ministère du Trésor (détaché des Finances). Ces combinaisons n'ayant pas réussi, Villèle demanda seulement, pour son ami et pour lui, le simple titre de membres du Conseil des ministres, ce qui fut accordé. Corbière et Villèle, auxquels on adjoignit Lainé, furent ministres secrétaires d'Etat, membres du Conseil des ministres, mais sans portefeuille (2).

(1) « Nous reconnûmes que des hommes aussi influents dans la Chambre, devaient tôt ou tard faire partie du conseil du roi et nous résolûmes de les y appeler avant l'ouverture de la session. » Richelieu, *Rev. hist.*, t. XXXVII, p. 101.

(2) Corbière gardait la présidence du conseil de l'instruction publique. Nous trouvons un exemple analogue dès le ministère Martignac. M. de Saint-Criq avait la dignité personnelle de ministre et ses attributions n'avaient pas la dignité de département ministériel ; il était ministre secrétaire d'Etat, président

C'était en somme une tentative assez curieuse : ces ministres étaient des gouvernants, ils n'étaient pas des agents; ils participaient au gouvernement, non à l'administration. Ils ne furent à vrai dire jamais considérés comme de vrais ministres : on les regardait comme les procureurs de la majorité royaliste près le gouvernement. C'est ainsi qu'à la fin de 1820, Villèle et Corbière s'étant présentés devant la commission de l'adressse, celle-ci n'hésita pas à les recevoir : Or, c'était là une condescendance toute particulière, jamais aucun ministre n'avait obtenu ni prétendu obtenir pareille faveur. C'est qu'en réalité on ne les considérait pas comme ministres du roi (1).

Comme ministres, ils ne devaient plus garder aucune fonction de la Chambre; en conséquence, ils envoyèrent leur démission de vice-présidents de la Chambre qui fut acceptée. — Mais après avoir également envoyé leur démission de membres de diverses commissions, ils furent réélus tous deux à la commission du budget et des comptes et conservèrent leurs fonctions (2). Benjamin Constant déposa une proposition en forme tendant à les exclure de cette commission. Mais cette proposition fut repoussée (3).

Ainsi ces étranges ministres faisaient partie des commissions chargées d'examiner les comptes du ministère. — Sans renoncer ainsi aux prérogatives de leur qualité de

du Conseil supérieur des colonies. Cette situation ne dura, il est vrai, que 16 jours. Villèle, Lainé, et, en 1823. Digeon furent en somme les seuls ministres participant au gouvernement sans administrer. Dès la 1re restauration il y avait par contre des « sécrétaires d'Etat » qui n'étaient au conseil que lorsqu'ils avaient des rapports à faire : Louis (finances), Malouet (marine), Dupont (guerre).

(1) La commission avait à examiner deux projets : celui de Vaublanc, hostile au ministère ; celui de Ravez, qui lui était favorable ; grâce aux ministères sans portefeuille, celui de Ravez l'emporta.

(2) 20 décembre 1820. *Arch. parl.*, t. XXIII, p. 739.

(3) 22 décembre 1820. *Arch. parl.*, t. XXIII, p. 753.

députés, ils prétendaient exercer toutes celles de leur qualité de ministres et notamment le droit de prendre la parole toutes les fois qu'ils la demanderaient. Le 7 février 1821, Casimir Périer leur contesta ce droit sous le prétexte qu'ils n'avaient pas de portefeuille, et comme ils s'opposaient à l'extension d'une discussion sur une pétition : « J'avoue, dit-il, que je ne sais comment appeler ces sortes de ministres ; ils ne voudront pas sans doute qu'on les appelle les ministres de la clôture (1). »

L'institution des ministres sans portefeuille ne peut s'expliquer en somme que par les hésitations d'un parlementarisme commençant. On essaya de transiger avec la majorité au lieu de s'incliner devant elle en lui remettant le pouvoir ; mais la logique du gouvernement de Cabinet est la plus forte : la majorité ne peut se contenter de cette dernière satisfaction. Les ministres sans portefeuille ont au sein du Conseil une situation fausse qui les oblige à se retirer. Dès lors, le ministère Richelieu tombe et les chefs de la majorité, conformément aux règles parlementaires, prennent la direction du nouveau gouvernement (2).

Sous-secrétaires d'Etat. — Quoique Napoléon eût introduit deux sous-secrétaires d'Etat dans son ministère du 20 mars 1815, on peut dire que c'est avec la Restauration que cette institution est entrée dans la pratique parlementaire de France.

(1) Le lendemain sur le procès-verbal, Benjamin Constant se plaignit que le procès-verbal n'ait pas exactement reproduit les raisonnement par lesquels M. Casimir Périer avait fait ressortir l'inconstitutionnalité de la prérogative que prétendaient s'attribuer les ministres sans portefeuille. Le 15 juin 1820, M. de Girardin avait essayé de démontrer que l'institution elle-même était inconstitutionnelle ; en réalité, elle était seulement contraire à l'ordonnance de 1815, qui réservait l'entrée du Conseil aux ministres ayant département.

(2) Richelieu lui-même avait la présidence du Conseil sans portefeuille. V. *infra*, p. 128.

L'ordonnance du 9 mai 1816 (1) déclarait que si les ministres le jugeaient nécessaire au bien du service, le roi leur adjoindrait des sous-secrétaires d'Etat qu'il nommerait. Mais si le roi les nommait, c'était le ministre qui déterminait les attributions dont il entendait se décharger sur eux.

Il est courant de dire que, sous la Restauration, le rôle des sous-secrétaires d'Etat fut surtout administratif; qu'il ne devint politique que sous la Monarchie de juillet (2). Il ne faut pas exagérer cette idée au point d'assimiler lesous-secrétaire d'Etat de la Restauration aux secrétaires généraux des ministères. Les secrétaires généraux n'ont jamais été que des administrateurs; les sous-secrétaires d'Etat ont toujours été des gouvernants. Cette différence fondamentale existait sous la Restauration : elle se traduisait matériellement par ce fait que les sous-secrétaires d'Etat étaient admis au Conseil des ministres et participaient à ses délibérations. Corbière et Villèle trouvaient d'ailleurs incorrecte leur présence au Conseil parce qu'ils n'avaient pas de responsabilité (3). Ils furent toujours considérés comme étant, jusqu'à un certain point, les collègues des ministres. « C'était donc, dit Pasquier, trois sous-secrétaires d'Etat venant compléter notre organisation ministérielle (4). » Il en résultait que les sous-secrétaires d'Etat affectaient une certaine indépendance d'allures que ne se seraient pas permise des agents administratifs, c'est-à-dire des subordonnés des ministres, quelque élevée que fût leur situation. Lorsque Pasquier fut nommé ministre de la Justice, le duc de Richelieu lui imposa Ravez comme sous-secrétaire d'Etat. Pasquier aurait mieux aimé être seul à diriger son département : il aurait

(1) Cf. PASQUIER, t. IV, p. 109.

(2) PIERRE, *Traité de droit politique*, n° 105, p. 123. — ESMEIN *Droit const.*, p. 606.

(3) PASQUIER, t. V, p. 269.

(4) T. IV, p. 165.

préféré un agent subordonné, à ce collaborateur : « Je n'avais pas besoin d'un sous-secrétaire d'Etat ; il m'aurait infiniment mieux convenu d'un secrétaire général (1). »

Pour démontrer le caractère administratif des sous-secrétaires d'Etat de la Restauration, on fait remarquer qu'ils n'étaient pas pris dans le parlement (2). Cet argument appelle une triple observation : la première c'est qu'il y eut de très bonne heure des sous-secrétaires *pris dans le parlement et à raison même de leur situation parlementaire :* tel, Ravez, député, nommé sous-secrétaire d'Etat le 13 avril 1817. — La seconde c'est qu'à cette époque les ministres n'étaient pas toujours eux-mêmes pris dans le sein des Chambres : faut-il rappeler que Decazes ne fut élevé à la pairie qu'après avoir exercé les fonctions ministérielles ?

On ne peut donc chercher dans l'origine des sous-secrétaires d'Etat une preuve de leur caractère administratif par opposition au caractère politique des ministres. — Et enfin, troisième observation, il y eut de simples secrétaires généraux pris dans les Chambres et qui cependant n'avaient pas le caractère politique des sous-secrétaires d'Etat pris hors du parlement (Exemple : M. Paulinier de Fontenilles, secrétaire général au ministère de l'Intérieur, 1816-1817).

Toutefois, si les sous-secrétaires d'Etat apparaissent ainsi dès les débuts comme des espèces de ministres au petit pied, ils n'ont pas cependant les prérogatives ministérielles : ainsi ils ne peuvent être chargés de présenter les projets de lois. Siméon, sous-secrétaire d'Etat au ministère de la Justice, avait rédigé l'Exposé des motifs et le texte du projet de loi sur la censure qui suivit l'assassinat du duc de Berry ; « mais n'étant pas ministre, il ne pouvait être chargé de la présentation de la loi (3) ».

(1) T. IV, p. 457.
(2) Pierre, p. 113.
(3) Pasquier, t. IV, p. 347. — Cf. art. 1 et 2 de la loi du

Remarquons encore que le sous-secrétariat d'Etat fut, dès le début, ce qu'il devait être dans la suite : une sorte de stage avant les fonctions ministérielles. Siméon passe directement du sous-secrétariat de la Justice au ministère de l'Intérieur ; Portalis, sous-secrétaire à la Justice en 1820, est ministre de la Justice en 1828 dans le Cabinet Martignac, et en 1829 il passe aux Affaires étrangères ; le comte de Chabrol, sous-secrétaire à l'Intérieur en 1827, fut ministre des Finances le 8 août 1829, etc.

Le caractère politique du sous-secrétariat d'Etat sous la Restauration ressort encore de ce fait que certains sous-secrétaires d'Etat furent choisis à raison de l'influence qu'ils exerçaient au sein des Chambres : c'est dans ce but qu'en 1817 le duc de Richelieu crut devoir s'assurer la collaboration de M. Ravez qui devait être président de la Chambre. C'est là une considération essentiellement particulière au gouvernement de Cabinet. Les sous-secrétaires d'Etat eurent donc, dès la Restauration, avec le caractère politique, la dignité et l'influence qui leur appartienent normalement dans tout régime parlementaire.

Réunions des ministres. — L'unité du ministère dans le gouvernement parlementaire doit se traduire nécessairement par des réunions où les ministres délibèrent en commun sur les affaires d'intérêt général et prennent des décisions à la majorité des voix. On sait qu'en Angleterre ces délibérations ont toujours lieu en dehors de la présence du chef de l'Etat ; cette pratique n'a pas de fondement logique : Un accident, l'ignorance de la langue anglaise, par Georges III, explique son introduction en

13 août 1814 : « Les messages du roi contenant des propositions de loi sont portés aux Chambres par ses ministres. »

Aujourd'hui la jurisprudence a étendu aux sous-secrétaires d'Etat des divers départements ministériels le droit de présenter des projets de loi au nom des ministres dont ils sont les collaborateurs. Pierre, n° 684, 727.

Angleterre; il n'y avait pas de raison pour l'introduire en France. Les souvenirs de l'ancien régime étaient encore présents; on était incertain sur le mode de gouvernement à adopter : il eût été anormal que le roi n'assistât pas aux délibérations de ses ministres.

Dans les débuts, conformément à l'ancienne étiquette, le roi « écoutait son Conseil, il ne le présidait pas (1) ». Cette règle a été maintenue, non point pour observer l'ancienne étiquette royale, mais pour respecter les prérogatives du président du Conseil : dans les délibérations auxquelles assiste le président de la République, c'est le Président du Conseil qui donne la parole, qui pose les questions et qui fait aller aux voix (2).

On s'est demandé si le chef d'Etat parlementaire peut voter dans le Conseil qu'il préside. Certains auteurs considèrent comme plus conforme à l'esprit du régime parlementaire qu'il s'abstienne (3).

Cette théorie se rattache à une conception d'ensemble d'après laquelle le chef d'Etat parlementaire doit se tenir dans un rôle effacé; nous nous sommes rattaché, on l'a vu, à un système qui le fait plus actif.

Les deux rois de la Restauration dans tous les cas ne s'abstenaient pas de voter au Conseil des ministres. Louis XVIII considérait surtout qu'il devait donner sa voix toutes les fois qu'elle était nécessaire pour former la majorité; nous avons cité sa lettre à Decazes : « Trois d'un côté, trois de l'autre, il faudra en référer à moi... » Nous avons même rappelé des cas où, l'unanimité ne s'étant pas faite dans le Conseil, le roi portait sa volonté qui devenait décisive du côté qui lui semblait préférable, sans considération de majorité ou de minorité.

Le Cabinet étant responsable devait avoir une certaine

(1) Vitrolles, t. II, p. 61.
(2) Pierre, nº 102.
(3) Esmein, *Droit const.*, 3ᵉ éd., p. 615, note 1.

liberté dans ses délibérations ; et cette liberté pouvait être gênée par la présence du monarque : aussi s'établit l'usage pour le Cabinet de délibérer hors la présence du roi. Ainsi le ministère de Juillet 1815 se réunit tous les jours, de midi à une heure, chez Talleyrand (1).

Le premier ministère Richelieu se rassemble en conseil extraordinaire chez son chef pour discuter les questions les plus graves telles que la loi électorale (2).

Sous le second ministère Richelieu, cette pratique se régularise : il y a chaque semaine, pour parler le langage de la politique moderne, *deux conseils de Cabinet* chez le duc de Richelieu, et un Conseil des ministres chez le roi (3).

Quelquefois même le Conseil de Cabinet se réunissait extraordinairement en cas d'urgence : le 16 mars 1821 il s'assemble pour discuter sur les mesures de précaution contre la propagande révolutionnaire (4).

Avec le ministère Polignac, les réunions de Cabinet sont plus importantes que les réunions chez le roi : « Le Conseil s'assemblait quatre fois par semaine. Le mardi et le samedi, la réunion, qui commençait à quatre heures très précises et se prolongeait jusqu'à onze heures, quelquefois minuit, avait lieu chez chaque ministre alternativement. Le travail était interrompu par un dîner qui durait une heure. Les affaires importantes de chaque département, celles qui se rattachaient à la politique intérieure et extérieure, étaient mises en délibération. La discussion avait un caractère d'extrême politesse et même de bienveillance...

« Le mercredi et le dimanche, le Conseil se réunissait

(1) PASQUIER, t. III, p. 375.
(2) VILLÈLE, t. I, p. 483.
(3) En outre, les ministres se réunissent en un dîner hebdomadaire. PASQUIER, V, 71.
(4) VILLÈLE, t. II, p. 698.

chez le roi qui le présidait... Le Conseil durait rarement moins de trois heures (1). »

Sous la monarchie de Juillet, le principe que le Cabinet pouvait délibérer à part s'affirmera d'une façon officielle. Casimir Perier fera annoncer par le *Moniteur* les réunions des ministres chez lui. Mais comme pour bien d'autres règles du régime parlementaire, l'affirmation du principe sous la monarchie de Juillet a été précédée sous la Restauration d'une pratique constante.

Dans la logique du gouvernement parlementaire, ne doivent assister aux délibérations du Conseil que les ministres responsables et le roi. Mais dans les débuts de la Restauration, les gouvernants ne songeaient guère au gouvernement parlementaire. Un fait dominait : c'était *le retour des Bourbons*. Aussi les princes du sang furent-ils admis au Conseil des ministres comme à l'ancien Conseil d'en haut. Après les Cents Jours, la proclamation de Cambrai inspirée par Talleyrand, qui était alors partisan d'une monarchie à l'anglaise, promettait : « l'unité du ministère » : c'était affirmer le principe de l'exclusion des princes du Conseil. Ce principe fut appliqué tant que vécut Louis XVIII. En juillet 1821, Pasquier songea, pour se concilier Monsieur, à lui faire rendre l'entrée au Conseil. Le duc de Richelieu dissuada Pasquier d'en parler au roi ; quelques jours auparavant, entre le 20 et le 25 juillet, il l'avait lui-même prié d'inviter Monsieur à user de son influence sur Villèle et Corbière : « Je ne croyais pas, lui répondit Louis XVIII, vous avoir jamais rien dit qui pût vous faire croire que je suis las de régner. »

Mais avec Charles X, le Dauphin, duc d'Angoulême, assista de nouveau aux Conseils présidés par son père ; c'est un des nombreux signes du recul que subit alors le gouvernement parlementaire. Sous le ministère Martignac, le

(1) D'Haussez, *Mém.*, t. II, p. 130 et s.

Dauphin exerça même pendant quelques jours de véritables attributions ministérielles : au 4 janvier 1828, le vicomte de Caux recevait : « le ministère de l'administration de la guerre ». Le personnel et les nominations étaient confiés au Dauphin. Mais cette attribution de fonctions ministérielles à un personnage irresponsable fut vivement critiquée par la presse, et quelques jours après, le 17 janvier, le titre et les droits du ministre de la Guerre furent reconnus au vicomte de Caux. Le Dauphin put continuer à exercer son influence sur les nominations par l'intermédiaire de l'un de ses aides de camp placé à la tête du personnel.

Au Conseil, « il prenait peu de part aux discussions, et ne les interrompait guère que pour y placer des réflexions courtes justifiant trop souvent la phrase dont il les faisait précéder : « Je vais peut-être dire une bêtise, mais vous n'y ferez pas attention (1). »

La Sécrétairerie d'Etat. — Aux débuts de la Restauration, nous trouvons encore dans le Conseil des ministres un personnage dont l'assistance à ce Conseil aussi bien que l'existence dans le gouvernement était incompatible avec le régime parlementaire : le secrétaire d'Etat, secrétaire du Conseil des ministres. C'était Vitrolles, qui avait ce titre : le caractère intrigant et prétentieux, les attaches avec le comte d'Artois du titulaire de la fonction la firent supprimer, aussi bien peut-être que les nécessités du gouvernement de Cabinet.

Le secrétaire d'Etat était théoriquement l'instrument du gouvernement personnel du roi : c'est assez dire combien il était déplacé dans un système parlementaire.

Comment justifiait-on cette institution aux débuts de la Restauration ? Dans l'ancienne monarchie avec la décentralisation, toutes les affaires qui n'intéressaient pas di-

(1) D'Haussez, t. II, p. 130.

rectement l'Etat étaient terminées au fond des provinces par l'autorité locale ; celles qui ressortissaient à l'autorité royale étaient donc en petit nombre. La nécessité d'un secrétaire d'Etat ne se faisait pas sentir. Mais, en 1814, une centralisation exagérée, due principalement au despotisme napoléonien, réservait au souverain la décision de tous les actes d'une administration très compliquée. Le roi ne pouvait donc pas donner aux affaires de l'Etat l'unité nécessaire pour ne pas tomber dans les contradictions qui infirment tout système de gouvernement, s'il n'avait auprès de sa personne un dépositaire des actes publics qui soit en mesure de mettre continuellement sous ses yeux les décisions prises et les principes adoptés. Cet homme d'ordre est le ministre secrétaire d'Etat. Voilà un premier point de vue par lequel Vitrolles essayait, dans son rapport au roi (1), de défendre la Secrétairerie. A ce point de vue : cette institution se comprenait sous un régime de pouvoir personnel. Napoléon au Conseil d'Etat la comparait aux cercles qui tiennent ensemble les douves d'un tonneau ; mais sous un gouvernement parlementaire, les détails de l'administration ne sont que nominalement de la compétence du roi : c'est le ministère qui en décide, et l'unité de l'administration est assurée par l'unité même du ministère. En ce qui concerne le gouvernement, l'institution allait plus directement encore contre l'esprit du régime parlementaire. Le secrétaire d'Etat prétendait se placer entre le roi et son Conseil comme organe de leurs relations. Il recevait des ministres les projets qui devaient être soumis au Conseil et éclairait le roi sur les questions à étudier. Ce rôle resta d'ailleurs toujours purement théorique : les ministres s'étaient refusés à ce contrôle d'ordre du secrétaire d'Etat. Le chef d'Etat parlementaire doit travailler avec ses ministres ou avec le président de son Conseil.

(1) *Mém.*, t. II, p. 214.

Le secrétaire d'Etat assistait aux délibérations du Conseil, y prenait des notes, gardait les minutes des décisions du Conseil (1). Les ministres n'avaient jamais accepté sans protestation la présence à leurs délibérations du secrétaire d'Etat : au mois de mai 1814, l'abbé de Montesquiou attaque directement l'institution devant le Conseil du roi : il ne pouvait parler, disait-il, devant un étranger qui prenait des notes (2).

La Secrétairerie d'Etat fut supprimée par Richelieu, à son premier ministère, par jalousie personnelle pour Vitrolles, affirme ce dernier, mais en réalité pour le motif qui nous intéresse particulièrement, d'éloigner des délibérations des ministres un personnage qui ne participait pas à leur responsabilité.

Présidence du Conseil. — C'était un progrès nécessaire vers la Constitution du ministère un, homogène dans ses éléments qui est l'organe essentiel du gouvernement de cabinet. Cette unité dans le système parlementaire doit s'incarner dans un personnage qui représente les idées dominantes du ministère et qui, par l'impulsion générale qu'il lui donne, assure l'harmonie de tous ses actes : le président du Conseil des ministres.

Comme toutes les institutions que nous avons déjà examinées, celle-ci suit les vicissitudes du gouvernement parlementaire. Louis XVIII en 1814 ne sait pas encore comment il gouvernera ; un seul point est certain : c'est que la Charte institue une monarchie limitée. Aussi les ministres

(1) Vitrolles, t. II, p. 216, ajoute une considération d'ordre spécial ; les ordonnances étaient signées par le roi sur une seule minute emportée par le ministre, les bureaux pouvaient commettre les plus coupables altérations, par exemple ajouter des noms à des listes de décorations.

(2) VITROLLES, t. II, p. 212.

ne forment-ils pas de Conseil. Il n'y a pas de président. Dans leurs délibérations communes, Dambray jouit à l'égard de ses collègues de certaines prérogatives honorifiques à raison de sa qualité de chancelier.

On a vu le progrès des idées parlementaires pendant les Cent Jours : la proclamation de Cambrai annonce que conformément au vœu de Chateaubriand il y aura un ministère et non pas seulement des ministres : en conséquence l'ordonnance du 9 juin 1815 nomme *un président du Conseil des ministres*, Talleyrand. Il y aura dès lors, en fait ou en droit, un chef du Cabinet jusqu'à la période de réaction contre le régime parlementaire marquée par l'avènement du ministère Polignac.

Le duc de Richelieu incarne véritablement les idées de sagesse et de modération qui étaient celles du premier ministère auquel il a donné son nom (1). Par contre, dans le ministère qui lui succède, il y a une sorte de dédoublement de la fonction : le général marquis Dessoles en a le titre, Decazes en a déjà la réalité. Il est certain qu'à côté d'hommes comme M. de Serre ou Decazes, l'un si grand par le talent, l'autre si puissant par le favoritisme, Dessoles ne pouvait être qu'un président nominal.

Lorsque le général Dessoles se retire, Decazes a la modestie d'hésiter avant de prendre le titre dont il exerçait déjà les fonctions. Il sent que ni son âge, ni sa position sociale, ni la gravité de son caractère, ni l'éclat des services rendus ne lui donnent l'autorité nécessaire pour un poste aussi élevé, il voit peut-être que le titre de favori ne suffit pas à un chef du gouvernement. Il offre la présidence à M. de Serre qui se refuse à jouer les Dessoles. D'autre part, le roi ne veut pas de ministère à double tête, deux âmes dans un seul corps. Decazes prit alors la présidence du Conseil et

(1) L'existence du président du Conseil reçoit une nouvelle consécration juridique de la loi sur la liberté individuelle qui exige la signature du ministre de la police et celle du *président du Conseil* pour la détention sans jugement.



fit preuve dans l'exercice de ses fonctions de beaucoup de qualités et d'un mérite incontestable.

La présidence du Conseil est consacrée d'une manière spéciale dans le second ministère Richelieu. On reconnaît alors son importance particulière, son rôle propre : le duc de Richelieu n'a en effet d'autre attribution que la présidence du Conseil. Il n'a pas de portefeuille : « Ainsi, dit Pasquier (1), il était assuré qu'aucune affaire ne serait soustraite à sa surveillance et à son action légitime (2). » Voilà une institution qui appartient bien en propre et d'une manière exclusive au régime parlementaire : un personnage n'ayant d'autre rôle que de donner l'impulsion générale et d'assurer l'unité, dans un certain esprit, du gouvernement (3).

Richelieu ne comprenait pas d'ailleurs son rôle de président du Conseil comme il est conçu dans le parlementarisme actuel : ainsi il ne se croyait pas appelé à parler au nom du ministère ; il se déchargeait sur ses collaborateurs, d'une manière à peu près absolue, des relations avec les Chambres. Ainsi, le 3 mai 1820 (4) fut discuté à la Chambre

(1) T. IV, p. 364.

(2) Il veille surtout aux affaires du ministère de l'Intérieur : « il avait des relations de tous les jours, de tous les moments, avec Mounier, sous-secrétaire à ce département ». PASQUIER, t. V, p. 126.

(3) Cette situation rappellera à tout le monde celle de lord Salisbury ; on peut également en rapprocher celle des chefs de Cabinet qui ne prennent qu'un ministère peu absorbant pour être plus libres dans la direction générale des affaires ; on peut citer l'exemple d'un homme éminent, chef de parti, qui a donné son nom à un système de gouvernement libéral et modéré et qui prit dans le Cabinet dont il était le chef incontesté avec la présidence du Conseil, le ministère de l'Agriculture

La supériorité de Richelieu sur les autres membres du Cabinet était encore marquée par ce fait qu'il recevait son traitement supérieur au lieu de 30.000 fr. (150.000 fr. au lieu de 120.000fr.)

(4) *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 464.

des députés un projet d'adresse déposé par Manuel ; c'était, nous le montrerons plus tard, un projet de blâme de la politique générale ; Richelieu n'intervint pas : Siméon, ministre de l'Intérieur, et Pasquier, ministre des Affaires étrangères, répondirent seuls aux adversaires du gouvernement.

Lorsque Richelieu dut céder devant les intrigues de la coterie ultra (1), il ne fut pas remplacé à la présidence du Conseil : Villèle, qui avait essayé de tout ménager dans cette affaire, qui s'était refusé à « arracher des ministres au trône au moyen de la partie démocratique des institutions », espérait se réconcilier avec le duc de Richelieu ; il le savait fatigué, vieilli et quelque peu découragé : Villèle espérait, comme Decazes, jouir de la pleine réalité du pouvoir avec Richelieu comme chef nominal ; il éviterait ainsi qu'on lui reprochât son absence de titres pour la première place ; la mort de Richelieu déjoua ses calculs.

Par l'éclat de son nom, par sa position sociale, sa qualité de pair, le vicomte de Montmorency, ministre des Affaires étrangères, était désigné pour tenir les fonctions qu'on réservait à Richelieu. Mais d'autre part la logique du gouvernement parlementaire voulait que le chef effectif du gouvernement en fût, en même temps, le chef nominal ; le président du Conseil devait être le leader de la majorité de la Chambre des députés, Villèle. On hésita cependant à arriver directement à cette solution, de peur de froisser Montmorency ; on profita de son absence : pendant qu'il était au congrès de Vérone, le roi, par une ordonnance du 6 septembre 1822 confia à Villèle l'intérim du ministère des Affaires étrangères et la présidence du Conseil des ministres (2).

(1) 14 décembre 1821.

(2) Le roi cherchait ainsi à donner satisfaction à un désir personnel qu'il éprouvait depuis longtemps. Il se faisait un besoin d'avoir dans son Conseil des ministres un directeur des affaires en titre et responsable, avec lequel il pût s'entretenir tous les

Montmorency, dans une lettre où il félicitait amicalement Villèle de sa nouvelle dignité, déclarait en même temps qu'il ne trouvait pas « convenable » pour la pairie qu'un simple député présidât un Conseil où les pairs se trouvaient en majorité : cela, disait-il, ne s'est jamais vu, ni en Angleterre, ni en France (1). Pitt n'a pas présidé le Conseil. — La réserve de Montmorency était justifiée ; la nomination d'un député à la tête d'un Cabinet où dominaient les pairs était une atteinte à cet ensemble de dignités, de prérogatives honorifiques qu'il convient de reconnaître à la Chambre haute en compensation de la supériorité que tient la seconde Chambre de son origine populaire. — En Angleterre, où la Chambre des lords a perdu son rôle politique, les lords individuellement ont conservé un prestige devant lequel les commoners se sont toujours inclinés ; la pratique parlementaire de la troisième République n'offre pas d'exemple d'un Cabinet présidé par un député où les sénateurs soient en majorité ou même en nombre considérable. Mais sous la Restauration, la seule qualité de pair ne donnait pas un grand prestige à celui qui en était revêtu ; la pairie avait été recrutée soit parmi les représentants des anciennes familles qui n'avaient pu rendre aucun service au pays ni faire preuve d'aptitudes politiques ; soit parmi ceux qui avaient rendu des services ou montré leur capacité sous les régimes précédents, et qui par là même subissaient une certaine déconsidération.

Villèle fut, dans toute l'acception du terme, un chef de

jours à heure fixe, en sorte que le *Moniteur* insérât à l'article de la Cour : « Le roi a travaillé une heure (ou une heure et demie) avec le président du Conseil ». Il voulait également éviter les tête-à-tête importuns avec les autres ministres. L'inconvénient c'était de personnifier le ministère dans un nom propre, de faciliter ainsi les attaques. Villèle présenta l'objection au roi, mais celui-ci répondit que « le fait existait avant l'ordonnance. » VILLÈLE, t. III, 39.

(1) VILLÈLE, t. III, p. 40.



gouvernement ; il dirigea et domina effectivement son ministère ; il ne laissait jamais à ses collègues le soin de défendre, devant les Chambres, la politique générale du gouvernement. Ses amis avec ses adversaires lui reprochaient d'ailleurs d'exagérer son rôle au point de ne faire des autres ministres que ses propres agents : cette tendance était favorisée par la double confiance dont il jouissait auprès de la majorité et auprès du roi (1).

Lorsque Villèle dut déposer le titre qu'il avait conservé pendant sept ans, il usa de toute son influence pour qu'il ne fût attribué à aucun des membres du nouveau Cabinet. Voulait-il éviter qu'un autre recueillît l'éclat qu'il avait su donner à ce titre ? ou plutôt voulait-il se ménager une possibilité de retour aux affaires ? c'est ce qu'il est difficile de déterminer. Martignac, quoiqu'il dirigeât en fait le ministère auquel il a donné son nom, n'eut pas le titre de président du Conseil.

Le ministère du 8 août 1829 est constitué sans président du Conseil. Polignac contresigne les ordonnances par lesquelles étaient nommés les nouveaux ministres, mais il

(1) Celui qu'on appelait alors Berryer fils, et qui devait être le grand Berryer, exposait à Villèle dans quelques lettres et dans un mémoire les exigences et les aspirations de la contre-opposition de droite. Il constate les reproches d'envahissement adressés à Villèle : « Le reproche est surtout que le président du Conseil ne veut supporter aucune contradiction ; ce reproche est fortifié par la composition du ministère, où l'on ne trouve aucune capacité de discussion, même auprès de vous aucune indépendance de position et de caractère. » Lettre, 1er août 1824, Villèle, t. V, p. 98. Mais dans le mémoire où il embrasse l'ensemble de la situation politique, il insiste à plusieurs reprises sur la conduite à suivre par Villèle pour devenir véritablement « un premier ministre ». (Villèle, t. V, p. 104). Il revient sur la même idée dans une lettre du 18 octobre 1824 : « Je me rappelle vous avoir entendu dire il y a six ans que M. le duc de Richelieu ne comprenait pas ce que c'est qu'un président du Conseil, n'oubliez pas vous-même l'idée si juste que vous aviez de cette position. » *Ibid.*, 206.

semble ne pas les avoir choisis. L'almanach royal a exercé la principale influence dans cette affaire (1). Polignac n'a donc pas joué dans la formation du ministère le rôle d'un véritable chef de gouvernement. Après la formation du ministère, ce ne fut pas lui qui présida effectivement les délibérations du Conseil : conformément au précédent de 1814, ce fut M. de Courvoisier qui, en qualité de garde des sceaux, fut investi d'une sorte de présidence (2). Les Conseils de Cabinet se tenaient alternativement chez chacun des ministres. Ceux-ci voient bientôt les inconvénients de ce défaut de direction. Le besoin d'un président de Conseil ne tarde pas à se faire sentir : « Le président du Conseil se trouverait plus particulièrement chargé d'embrasser le cercle des affaires générales, de les diriger dans les temps ordinaires et surtout de préparer les moyens d'une action plus forte si elle devenait nécessaire. Ils disaient qu'il n'y aurait entre eux, ni ensemble, ni force de cohésion tant que chacun d'eux resterait dans l'égalité et l'indépendance ministérielle; que la prépondérance de M. de Richelieu avait été très utile à son ministère et que M. de Villèle n'avait duré cinq ans que parce qu'il avait obtenu cette supériorité sur ses collègues. Ils se réunissaient presque tous à demander que M. de Polignac prît cette position, soit parce que les affaires de son ministère plus générales et moins nombreuses semblaient lui en donner mieux l'occasion et le temps ; soit parce que la confiance particulière du roi devait faciliter le secret des déterminations à prendre, l'autorité de les proposer et rendre plus intimes les communications du ministère avec le roi (3). »

Le 8 novembre, à un conseil qui se tenait chez Polignac, et que présidait Courvoisier, Haussez émit le vœu que le roi fût supplié d'instituer un président du Conseil (4).

(1) D'Haussez, t. II, p. 102. — Barante, *Souvenirs*, t. III, p. 495.
(2) D'Haussez, t. II, p. 102, 147.
(3) Vitrolles, t. III, p. 343.
(4) D'Haussen, t. II, p. 147.

Tous les ministres appuyèrent ce vœu : la proposition ne devait pas être discutée, elle se résolvait d'elle-même : « l'institution du président du Conseil étant une conséquence forcée du système de gouvernement ». Seul La Bourdonnaye protesta contre cette institution : la responsabilité individuelle des ministres ne permettait pas, d'après lui, qu'ils acceptassent un maître. Le roi accueillit le vœu de ses ministres et le 17 mai, Polignac reçut la présidence du Conseil. La Bourdonnaye donna sa démission : il reçut la dignité de ministre d'Etat et, sur sa demande, une pension de douze mille francs pour deux mois de présence au ministère (1). Polignac n'était pas préparé à ce rôle de chef de gouvernement parlementaire. Il ne sait pas diriger son ministère, lui donner une impulsion, une politique. Guernon de Ranville le lui disait avec une franchise un peu brusque : « Nous n'avons ni plan, ni direction, il est impossible d'aller ainsi ; c'est une position ridicule et par suite coupable (2). »

Jamais il ne parle devant les Chambres au nom du Cabinet ; dans la discussion de l'adresse qui est l'expression des méfiances que son nom a soulevées, il ne paraît même pas.

La monarchie légitime s'en va à la dérive à la catastrophe de juillet.

L'homogénéité du ministère. — Jusqu'ici nous avons montré que le Cabinet doit présenter, dans sa composition, une unité pour ainsi dire matérielle : il doit contenir des éléments de même nature, des ministres soumis à une égale responsabilité, unis entre eux par le lien de la direction commune du président du Conseil. Cette unité doit se com-

(1) Il était enchanté d'ailleurs de ce prétexte d'aller se remettre dans l'opposition où les médiocrités prétentieuses peuvent se faire plus facilement qu'au pouvoir un rôle brillant (Villèle, t. V, 388).

(2) *Ibid*, p. 433.

pléter nécessairement par la conformité dans les opinions, dans les tendances, dans les vues des ministres; c'est l'unité spirituelle du ministère : *l'homogénéité*.

La règle de l'homogénéité est la première qui ait reçu, sous la Restauration, une formule théorique, nette et précise. Elle apparaît d'abord seule comme essentielle à la liberté politique; on comprend tout de suite la pensée des libéraux à ce point de vue : si le ministre ne contient pas en lui-même son principe d'unité, c'est dans le roi qu'il faudra le chercher; c'est alors le roi qui gouvernera et la liberté ne sera plus garantie.

Qui a le premier formulé la théorie de l'homogénéité ministérielle? C'est difficile à déterminer. Ce qu'il est facile de constater, c'est qu'elle existait dans l'opinion des hommes éclairés avec d'autres règles du régime parlementaire dès les débuts de la Restauration. Louis faisait de la constitution d'un ministère homogène une des premières conditions de l'acceptation des Bourbons par la France (1).

Dans les *Réflexions politiques* (décembre 1814), Chateaubriand place l'homogénéité en tête des desiderata des constitutionnels impatients (chap. XIV) et il laisse dans l'ombre la responsabilité politique : l'homogénéité est la seule garantie à souhaiter : il y a déjà la responsabilité pénale « et c'est une chose assez menaçante pour eux que ce glaive suspendu sur leurs têtes », pour le cas où ils seraient coupables : contre leur *incapacité* il existe une garantie qui résulte de la nature même des institutions : « Nous sommes

(1) « Les princes ne peuvent s'établir, disait-il à Vitrolles, qu'en formant un ministère fort qui soit un, compact et solidaire; comprenez-vous? » et, ajoute Vitrolles, il me répétait à satiété ce peu de phrase et ce peu d'idées. « Mais, lui répondis-je enfin assez ennuyé... si je leur parle d'un ministère solidaire, ils iront s'imaginer que je leur propose un ministère solidaire contre eux. » M. Louis entre alors dans une fureur risible : « Vous ne comprenez pas, disait-il, vous ne comprenez rien. Vous ne saurez jamais ce que c'est qu'un ministère constitutionnel. » VITROLLES, t. I, p. 383.

à peu près sûrs que les hommes les plus distingués par leurs talents seront appelés au timon de l'Etat; car un homme absolument nul ne peut occuper longtemps une première place sous un gouvernement représentatif. Attaqué par la voix publique et dans les Chambres, il serait bientôt obligé de descendre du poste où la seule faveur l'aurait fait monter. La nation est donc pour toujours à l'abri de ces ministres qui n'ont pour eux que l'intrigue et dont l'impéritie a perdu plus d'Etats que les fautes mêmes des rois. » Il serait difficile de faire sortir de ces lignes l'idée de la responsabilité politique, c'est-à-dire, de la conformité nécessaire des vues entre le gouvernement et la majorité parlementaire. Nous avions donc raison de dire que l'idée d'homogénéité apparaît avant l'idée de responsabilité.

L'homogénéité était alors l'idée favorite de M. de Talleyrand; c'était un des articles du programme qu'il avait chargé Noailles de soutenir auprès du roi. — Au retour de Gand, après les Cent Jours, c'est Talleyrand qui eut l'idée de faire faire une proclamation personnelle du roi à ses peuples; il chargea Beugnot de la rédiger en lui donnant « pour point saillant, d'insister sur l'unité d'administration (1) ».

Aussi, malgré l'opposition de Monsieur et de ses fils, la proclamation de Cambrai du 28 juin 1815 promet l'homogénéité ministérielle comme une des garanties que le roi va ajouter à la Charte : « Je prétends ajouter à cette Charte toutes les garanties qui peuvent en assurer le bienfait. *L'unité du ministère est la plus forte que je puisse offrir*; j'entends qu'elle existe et que la marche franche et assurée de mon conseil garantisse tous les intérêts et calme toutes les inquiétudes. » C'était promettre, en même temps que l'unité matérielle, l'unité d'esprit du ministère ; cette dernière pensée est bien dans les mots : « la marche franche et assurée de mon Conseil ».

(1) Beugnot, t. II, p. 313.

L'ordonnance du 7 juillet 1815 fit passer dans la pratique la promesse de Cambrai : « En posant en principe l'unité du ministère et la solidarité de ses membres, elle tendait ouvertement à faire du monarque un roi à l'anglaise régnant et ne gouvernant pas (1). »

Chateaubriand ne devait pas tarder à développer dans la *Monarchie selon la Charte* le principe de l'homogénéité qu'il avait posé dans les *Réflexions politiques* (2).

Ce principe était alors unanimement accepté, même par les doctrinaires qui cependant combattaient encore l'idée de responsabilité politique (3).

Comment entendait-on à cette époque la règle de l'homogénéité? Estimait-on qu'elle devait empêcher d'entrer dans le même ministère des hommes entre lesquels existaient certaines divergences d'opinion? Non. Il était admis comme suffisant que les ministres, avant d'entrer au ministère, laissent à la porte toutes les opinions opposées à celles de l'ensemble de leurs collègues et se souviennent seulement des points qui pouvaient les unir : « Le ministère une fois formé doit être un, lit-on dans la *Monarchie selon la Charte* (ch. xxv). Cela ne veut pas dire que la

(1) Villèle, t. I, p. 314.

(2) Chap. xxv, *Formation du ministère : qu'il doit être un. Ce que signifie l'unité ministérielle.*

(3) « Chaque jour, disait M. de Serre à l'ouverture de la session de 1816, la nature de notre Constitution sera mieux comprise, ses bienfaits mieux appréciés par la nation... le gouvernement s'approche de sa perfection, de cette unité de principe, de plan et d'action qui est la condition de son existence. En souffrant, en protégeant même l'opposition légale, il ne tolérera pas que cette opposition trouve en lui-même son point d'appui. »

« Nous demandons surtout au gouvernement, disait Royer-Collard, cette unité rigoureuse de principe, de système et de conduite sans laquelle il n'atteindra pas entièrement le but vers lequel il marche. »

différence d'opinions politiques dans des hommes de mérite lorsqu'ils sont isolés, soit un obstacle à leur réunion dans un ministère ; ils peuvent y entrer par ce qu'on appelle en Angleterre une coalition (1) convenant d'abord entre eux d'un système général, faisant chacun les sacrifices commandés par l'opinion et la position des affaires. Mais une fois assis au timon de l'Etat, ils ne doivent plus gouverner que dans un même esprit. »

Louis XVIII, de son côté, avait une compréhension trop grande des nécessités du gouvernement parlementaire et une connaissance trop approfondie de la pratique constitutionnelle anglaise pour ne pas admettre les ministères de concentration. Mais le ministère une fois formé, il ne voulait pas deux âmes dans un seul corps. Lorsque Decazes lui demandait le rétablissement du ministère de la Maison afin de créer à son profit une majorité dans le Conseil, divisée en deux parties égales, Louis XVIII refuse parce qu'il n'augurait rien de bon d'une « majorité escamotée » ; il aimait mieux que l'homogénéité s'établît dans le ministère par le départ des ministres opposés à Decazes (2). Lorsque ces derniers ont remis au roi leurs démissions, de Serre et Decazes travaillent avec une égale autorité à la Constitution d'un nouveau Cabinet. Louis XVIII connaît la pratique anglaise d'après laquelle, pour favoriser la composition homogène du ministère, le roi charge le premier ministre de désigner lui-même ses collaborateurs, il s'inquiète en outre de l'intransigeance de M. de Serre et de l'opposition de son parti contre Pasquier : « Ce qui me vexe et m'inquiète, écrit-il à Decazes, c'est la lettre de de Serre et la taquinerie de ces doctrinaires contre Pasquier. *Je crains que nous n'ayons de tout cela deux âmes dans un seul corps, chose détestable.* Ce n'est pas ainsi que les choses se passent en

(1) M. Canning avant d'entrer au ministère britannique, s'était battu avec lord Castlereagh pour cause d'opinions politiques.

(2) E. Daudet, *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 317.

Angleterre. En 1783 se forma la fameuse coalition de lord North et de Foy ; c'étaient l'eau et le feu ; eh bien ! ils embrassèrent un même système et restèrent unis même après leur sortie du ministère. En 1806, à la mort de Pitt vint le ministère des talents ; même suite : lord Granville et lord Grey sont encore unis aujourd'hui comme alors. *Lorsque le roi change son ministère, il ne dit pas à deux personnes mais à une seule de lui en former un.* Je ne sais qui me tient de t'en dire autant (1). » La règle de l'homogénéité était, on le voit, bien connue et bien comprise. En un rapide coup d'œil, voyons comment elle fut appliquée.

Dans les débuts, les Cabinets apparaissent comme homogènes pour autant que le permet la situation informe des partis. — Dès 1815, les partis politiques se dessinent ; cependant le ministère Richelieu ne présente pas cette unité de vues, cette communauté dans la conception d'un système de gouvernement qui constitue à proprement parler l'homogénéité. C'est qu'on n'avait pas cherché à prendre ce ministère dans un parti : on avait choisi seulement des hommes qui ne soulevaient pas de trop fortes préventions. Richelieu avait été appelé à former son administration au milieu d'une crise politique grave, alors que, par suite de son absence prolongée, il ne pouvait connaître suffisamment les collègues qu'il appelait auprès de lui. Vaublanc appartenait nettement au parti ennemi du ministère. Feltre et Dubouchage étaient livrés à l'exagération royaliste la moins sage ; Corvetto ne voulait pas être un homme politique ; le duc de Richelieu était découragé ; seul, Decazes avait des vues de gouvernement. Tout en affectant des liens intimes avec les principaux chefs de la majorité ultra, la portion la plus éclairée de ce Cabinet sentit le besoin de demander son appui à la minorité modérée qui la lui donna avec abnégation.

(1) E. Daudet, p. 374.

Une fameuse inconvenance parlementaire de M. de Vaublanc amena sa sortie du ministère. En février 1826, il soutint devant la Chambre cette théorie étrange que l'homogénéité devait porter sur la marche du gouvernement non sur les hautes matières de législation : « Ici, je dois dire ma pensée tout entière. Autant je suis convaincu qu'un ministre doit s'unir de pensée et d'action avec ses collègues pour la marche du gouvernement, autant je crois qu'il lui est permis de conserver une opinion particulière sur les hautes matières de législation. Je déclare donc que, personnellement, j'ai toujours désiré le renouvellement intégral. J'ai toujours trouvé qu'il avait en sa faveur plus de motifs que le renouvellement par cinquième ; mais je reconnais que les deux opinions peuvent être également débattues, qu'elles empruntent plus ou moins de force des circonstances au milieu desquelles elles s'élèvent. » Sur une matière très grave, dont pouvait, dans le fonctionnement normal du régime parlementaire, dépendre l'existence même du Cabinet, Vaublanc prétendait donc garder et soutenir son opinion particulière, et en même temps respecter l'homogénéité. C'était une trahison ou une sottise. Vaublanc demeura cependant au ministère jusqu'au 17 mai : il fut alors remplacé par Laîné.

Lorsque Decazes se fut débarrassé de la Chambre introuvable, il travailla à introduire l'unité dans le Cabinet en se débarrassant de ceux de ses collègues qui avaient des attaches avec le parti ultra. De sa correspondance avec le roi et avec le président du Conseil (1), il résulte que l'idée dominante de sa politique était qu'il fallait canaliser les aspirations libérales ; pour accomplir ce plan, il fallait les dominer en ayant l'air de s'y soumettre, les suivre comme le cocher suit le cheval ; un gouvernement fort était seul capable de réussir dans cette tentative : « ce gouvernement fort, nous l'avons ou nous l'aurons le jour où

(1) DAUDET, p. 483 et 487.



nous serons Un de volonté et d'action ». Au cours de l'année 1817, Decazes réussit à faire remplacer Dambray, Feltre et Dubouchaye par Pasquier, Gouvion Saint-Cyr et Molé aux ministères de la Justice, de la Guerre et de la Marine (1).

Ces modifications constituent un progrès vers l'homogénéité du ministère, mais ne la réalisent pas. Tous les ministres sont sans doute d'accord sur les premiers principes : ils sont royalistes et ils croient à la nécessité pour la monarchie d'appliquer loyalement la Charte. Mais il y a des oppositions de tendances ; il y a une droite et une gauche. Richelieu et Lainé ne pouvaient se défendre d'une grande méfiance contre les hommes qui avaient servi l'empire, c'est-à-dire contre les seuls qui aient fourni leurs preuves de capacités politiques et administratives. Ils combattaient les imprudences des ultras, mais c'était à eux qu'allait irrésistiblement leur sympathie ; s'ils critiquaient les actes, ils ne savaient frapper les hommes qui affichaient pour le trône un dévouement exalté. Louis, ministre de l'Intérieur, ne révoquait pas les préfets qui insultaient ouvertement Decazes, ministre de la police. — Les autres ministres au contraire voulaient une politique plus nette et plus courageuse : les ultras compromettent le Roi par leur zèle indiscret : aucun accord n'est possible avec eux ; il faut s'attacher les hommes qui ont fait preuve de modération, de sagesse, de capacité, de talent : leur présence aux affaires doit rassurer le pays contre les craintes de réaction. Ces divisions éclatent au début de la session de 1818 sur la question de majorité. Pasquier, Decazes, Roy, Saint-Cyr

(1) La retraite de M. Dubouchage fut ce qu'on appelle, dans le jargon parlementaire, un « débarquement ». Dubouchage avait déclaré la somme de 48 millions nécessaire au service de la marine : le 1er mars 1817, la réduction à 44 millions proposée par la commission du budget fut votée par 108 voix contre 89. Le ministère ne se solidarisa pas avec ce ministre qui dès lors se retira. VILLÈLE, *Mém.*, t. II, p. 103.

voulaient qu'on restât d'accord avec la majorité de la dernière session ; Laîné était partisan d'une alliance plus étroite avec la droite. Tout en penchant vers ce dernier parti, Richelieu veut laisser au roi la responsabilité de la décision. Le succès des libéraux (La Fayette, Manuel...), la difficulté avec laquelle Ternaux a triomphé de Benjamin Constant confirment Richelieu dans ses tendances vers la droite : il veut modifier la loi électorale dans un sens réactionnaire. Mais une fois les députés arrivés à Paris, il comprend l'inutilité de tenter une réforme qui a contre elle l'opinion publique. Il sait d'autre part qu'une partie du ministère ne partage pas sa manière de voir sur ce point fondamental. — Il se produit alors non point une démission collective du Cabinet, comme celle qu'avait envoyée Talleyrand conformément aux règles et aux traditions du régime parlementaire, mais une véritable débandade ministérielle : chacun envoie sa démission de son côté ; le duc de Richelieu commence ; M. Molé le suit ; Decazes, à qui rien ne faisait prévoir pareille résolution, prie le roi d'accepter sa démission, s'il ne refuse pas celle de Richelieu ; Pasquier en fait autant à son tour ; de même, M. Lainé, que personne n'avait consulté et qui apprend par hasard qu'il est le seul ministre non démissionnaire.

Le ministère qui s'en allait ainsi avait cependant accompli une œuvre considérable. Il avait triomphé des grandes difficultés résultant de l'occupation étrangère, apaisé les souffrances d'une disette sans précédents, diminué les passions politiques déchaînées ; il avait enfin couronné son œuvre par la complète libération du territoire. Il partit accompagné de l'estime générale. Sa chute ne s'explique que par les difficultés intérieures provenant de sa composition : c'est son défaut d'homogonéité qui l'a perdu, et c'est bien une façon pour un principe de s'affirmer que d'anéantir ce qui lui est contraire.

Le ministère Dessoles-Decazes paraît, au moment de sa formation, homogène dans un sens franchement libéral : il

y a un progrès marqué. Mais il subsiste des nuances qui ne tardent pas à s'accentuer; Decazes, suivi de MM. de Serre et de Portal, penche cette fois-ci vers la droite. Louis, Dessoles et Gouvion Saint-Cyr restent résolument libéraux. C'est encore à propos de la loi électorale que le conflit s'accuse, et c'est Decazes qui reprend le projet de réforme qui avait amené la chute de Richelieu. Les élections partielles de 1819 avaient amené à la Chambre 28 députés de la gauche, parmi eux l'abbé Grégoire, dont le succès produisit un scandale énorme (1).

C'est l'occasion pour Decazes d'un changement ouvert de politique : il dissout la société des Amis de la Presse qui l'avait servi dans d'autres circonstances, et combine avec son ancien collègue Pasquier un projet réactionnaire de loi électorale qu'il soumet au conseil. Louis, Dessoles, Gouvion Saint-Cyr le combattent énergiquement. Mais, le roi s'étant prononcé pour Decazes, ils lui remettent immédiatement leurs portefeuilles (17 novembre 1819) (2).

Il faut remarquer que le ministre des Affaires étrangères (Dessoles), le ministre des Finances (Louis), le ministre de la Guerre (Gouvion Saint-Cyr), n'étaient pas, par la nature des affaires de leurs départements, responsables d'une modification à la loi électorale ; mais, dans le régime parlementaire, les mesures d'intérêt général sont censées émaner du ministère tout entier. En se retirant d'un Cabinet dont ils n'approuvent pas un acte important, ces trois ministres rendaient hommage à la règle de l'unité du ministère.

Le ministère Decazes présente une certaine homogénéité ; et d'ailleurs il est tellement dominé par le tout-puissant favori qu'il est nécessairement un.

Le second ministère Richelieu est composé des anciens

(1) Il est avéré que les ultras ont largement contribué à cette élection. Ce n'est pas de nos jours qu'a été inventée la détestable politique du pire.

(2) Voir le récit de cette scène dans Villèle, t. II, p. 272.

collègues de Decazes : Richelieu le remplaçant à la présidence du Conseil et Siméon à l'Intérieur. Il est suffisamment homogène dans un sens relativement libéral ; mais cette homogénéité cesse du fait de l'adjonction au Conseil des chefs du parti royaliste. Villèle et Corbière restèrent étrangers aux opinions dominantes du ministère ; ils demandent, au nom de leur parti, des satisfactions qu'on est obligé de leur refuser, comme le déplacement des préfets qui n'ont d'autre tort que de représenter fidèlement les idées du ministère.

Le ministère Villèle présente un certain mélange de droite et de centre droit : Villèle dans ses *Mémoires* (t. III, p. 40) indique les inconvénients de cette composition : il eût souhaité un ministère plus homogène. Mais il fera lui-même, par la direction énergique qu'il imposera à tous ses collègues, l'unité de son Cabinet ; il méritera d'être appelé par Foy « le ministre accapareur de toutes les influences ». Nous avons vu comment il sut se débarrasser de Chateaubriand qui échappait à sa direction.

Le ministère Martignac était pris au sein de l'opinion dominante du moment. Il était homogène.

Quant au cabinet du 8 août 1829, il ne présentait aucune homogonéité, ni par le choix des personnes, ni par l'adoption commune d'un plan de politique. « Afin de ménager des susceptibilités poliliques, de rattacher au gouvernement toutes les fractions de l'opinion royaliste, et la portion de l'opinion libérale à laquelle on supposait de la propension à se rallier à lui, dès qu'elle en aurait reçu des garanties, on confia des portefeuilles aux hommes considérés comme l'expression de chacune de ces opinions. Ainsi M. Courvoisier vint siéger à côté de M. de La Bourdonnaie dont il avait combattu les doctrines à la Chambre des députés. M. de Chabrol dut mêler sa politique hésitante à l'ardeur irréfléchie de M. de Polignac, et l'on pensa que l'amiral de Rigny (remplacé sur son refus par M. d'Haussez) consentirait à confondre la nuance très prononcée de son

libéralisme dans la couleur royaliste non moins tranchée de M. de Montbel. Quant à M. de Bourmont, on comptait avec raison que son adresse contribuerait à mélanger et à réunir ces éléments hétérogènes (1). »

Ces hommes d'opinions diverses entraient dans le ministère sans savoir quelle en serait la politique, sans aucune entente préalable. — De plus, Polignac ne les connaissait pas et il n'avait pas à leur proposer le projet d'un plan de gouvernement. Ce ministère était, en somme, suffisamment caractérisé par la présence de l'incohérent et turbulent La Bourdonnaie qui, en 1829, s'opposait à l'établissement d'un président du Conseil, parce qu'il gênait la « responsabilité individuelle » des ministres qui ne pouvaient s'engager à « jurer par ses paroles ».

Il eût fallu un gouvernement plus fort, c'est-à-dire plus un, plus homogène, pour conjurer la crise que redoutaient les esprits les moins clairvoyants.

(1) D'Haussez, *Mém.*, t. II, p. 83.

LES CHAMBRES

CHAPITRE IV

LES PARTIS DANS LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

Le régime parlementaire n'est en somme que l'organisation constitutionnelle de la lutte des partis pour la conquête des pouvoirs. Les partis sont le ressort essentiel et principal de ce régime ; sans partis, pas de régime parlementaire. Nous ne pouvons donc nous dispenser de parler des partis politiques sous la Restauration. Mais fidèles au plan que nous nous sommes tracé, n'ayant entrepris ni une histoire des faits, ni une histoire parlementaire, nous n'aurons pas à examiner ces partis en eux-mêmes, leur formation, leurs programmes, leurs passions. Nous devrons supposer ces éléments connus, et nous nous bornerons à les rappeler sommairement. Nous voulons faire la physiologie des partis, et non leur description anatomique. Nous nous proposons d'étudier leur rôle dans le fonctionnement du régime parlementaire.

Que le système inauguré par la charte consistât précisément à faire du pouvoir le prix du triomphe d'un parti, c'est une idée qui apparaît dès les débuts de la Restauration, grâce surtout aux efforts du parti ultra-royaliste : « Les ministres, écrivait Vitrolles en 1816, se plaignent des passions et de l'esprit des partis ; mais ils ignorent donc que le gouvernement adopté n'est autre chose que la constitution régulière des partis ; que les whigs et les tories se

balancent depuis cent quarante ans dans la Chambre des communes sans qu'il en résulte de graves inconvénients, parce que ces partis sont *dans sa Constitution* et que le roi se garde bien de maintenir longtemps un ministre contre le parti qui domine dans la Chambre (1). »

En conséquence, les ultra exigeaient que le gouvernement appartienne à leur parti qui était le parti triomphant, et ils ne cachaient pas leur intention, une fois au pouvoir, de gouverner pour eux-mêmes, de satisfaire leurs intérêts, leurs passions, leurs rancunes; le gouvernement parlementaire leur apparaissait comme le gouvernement par et pour un parti (2).

Au contraire, les royalistes modérés, les doctrinaires affirmaient la nécessité pour tout ministère d'oublier une fois au pouvoir ses origines et de gouverner au nom d'un parti peut-être, mais toujours pour la France : « Nous avons la juste confiance, disait Royer-Collard dans la discussion de la loi sur la liberté individuelle et les journaux (1816), que les pouvoirs extraordinaires dont nous investissons le gouvernement seront exercés, non par et pour un parti, mais pour la nation, contre tous les partis. Voilà notre traité; voilà les stipulations dont on a parlé; elles sont publiques, comme notre confiance, et nous remercions ceux qui les ont rappelées, d'avoir fait remarquer à la France que nous lui sommes fidèles, et que nous ne négligeons ni ses intérêts, ni nos devoirs. »

Le régime parlementaire ne peut fonctionner que s'il existe au moins deux partis; il ne peut fonctionner normalement que s'il n'y a pas plus de deux partis. Deux partis au moins, pas plus de deux partis : voilà la formule que

(1) Note B aux cours étrangères rédigée par Vitrolles sur la demande du comte d'Artois, le 5 août 1816. *Mém.*, t. III, p. 465.

(2) *Ibid.* Note C aux cours étrangères, 14 août 1817, t. III, p. 477.

donne l'expérience ; l'avenir en fera peut-être découvrir une nouvelle ; mais jusqu'ici elle n'apparaît pas.

Il faut que ces partis soient fortement organisés et disciplinés. Cette organisation et cette discipline sont indispensables pour le bon fonctionnement du régime parlementaire : le ministère ne peut se consacrer avec fruit aux affaires du pays que s'il n'est pas obligé de défendre à tout instant son existence ; il est donc essentiel qu'il puise sa force dans un parti si fortement discipliné qu'il soit assuré de la majorité et ne coure pas le risque de la perdre d'un jour à l'autre par la discorde des ambitions, des amours-propres ou des opinions absolues. — Les partis doivent obéir à leurs chefs quand ils sont au pouvoir, et aussi quand ils sont à l'opposition : aussi, lorsque l'opposition triomphe, le chef de l'Etat sait tout de suite à qui s'adresser pour la formation du nouveau ministère ; il n'y a pas à proprement parler de crise gouvernementale ; il y a une transmission paisible du pouvoir à certains hommes qui sont depuis longtemps désignés par leur situation à la tête de leur parti.

Il est bon que les deux partis soient à peu près d'égale force comme deux armées en présence, et qu'ils sentent bien que la moindre faute de stratégie, le moindre manquement à la discipline, leur fera perdre le pouvoir.

Il faut que les deux partis soient également constitutionnels, c'est-à-dire qu'ils acceptent en principe les institutions fondamentales de l'Etat (forme du gouvernement, dynastie), et ne diffèrent que par leurs manières de voir sur la législation et l'esprit qui doit en dominer l'application. On ne laisserait pas se rendre maître des institutions un parti qui aurait l'intention de les renverser. Le parti tory, à ses débuts, était soupçonné de n'être pas absolument dynastique ; on craignait qu'il ne fût attaché aux Stuart, d'où retard dans l'avènement du premier ministère tory, retard dans l'introduction du gouvernement de Cabinet.

Il faut enfin, et cette idée est toute voisine de la précédente, sans se confondre avec elle, qu'il règne parmi les acteurs

politiques un certain esprit de transaction, de tolérance réciproque, de résignation, si c'est nécessaire, de sacrifice; il faut que le parti vainqueur n'abuse pas de la victoire de façon à désorganiser les services publics; il ne faut pas qu'un changement de ministère soit une secousse trop violente pour le pays. Et d'autre part, il faut que le parti en minorité sache s'arrêter dans sa lutte contre le pouvoir au moment où commence le danger révolutionnaire.

Jusqu'à quel point ces diverses conditions du fonctionnement normal du régime parlementaire ont été comprises et réalisées de 1814 à 1830, c'est ce que nous allons maintenant étudier.

La nécessité de l'existence de deux grands partis seulement à l'exemple de l'Angleterre, a été sentie dès les débuts de la Restauration. Nous trouvons l'expression intéressante de cette idée dans ces lettres de Louis XVIII qui montreront une fois de plus la compréhension profonde qu'avait ce monarque des règles du gouvernement de Cabinet. « Prenons garde que le parti dont Talleyrand s'est déclaré le chef ne se forme (Talleyrand-Chateaubriand-Blacas). Rien ne serait plus dangereux. En Angleterre, on n'en connaît que deux : le ministère et l'opposition. Tâchons d'être de même (1). » « Le choix de la commission (de l'adresse) n'est ni satisfaisant, ni de bon augure pour l'avenir. Sur neuf membres, j'en compte quatre décidément mauvais, deux douteux, un tellement accoutumé à être hostile (Lainé) qu'il ne saurait comment s'y prendre pour ne pas l'être, et un seul bon. O Torys, ô Whigs, où êtes-vous ? (2) »

(1) Lettre à Decazes, octobre 1816. Daudet, p. 74.
(2) Lettre à Decazes, 10 décembre 1820, *ibid.*

Chateaubriand, que l'on ne peut cesser de citer quand il s'agit du gouvernement parlementaire, admettait à un tel degré cette idée que ce régime ne pouvait subsister qu'avec deux partis qu'il déclarait incompatibles avec son fonctionnement normal, ce qu'il appelait l' « opposition de conscience ». Sitôt sorti

Si l'on songe à l'état quasi-anarchique des partis de 1814 à 1830, combien l'on comprend cette exclamation de Louis XVIII. La succession de régimes qu'avait subie la France depuis un quart de siècle avait laissé place à tous les regrets et à toutes les espérances. La Révolution avait gardé ses fidèles dans le pays, mais, si l'on fait abstraction de l'élection de Grégoire, le pays légal en comptait peu, et elle n'avait dans les Chambres aucun représentant avoué. — Au contraire, le prestige de Napoléon ne fut éteint ni par sa chute, ni par sa mort ; le régime et la dynastie qu'il avait fondés comptaient encore dans le pays et dans les Chambres quelques partisans ; mais ce n'était ni un parti très important, ni très dangereux, ni très avoué : Les forces déchaînées qui, en 1815, se trouvèrent sans emploi, se répandirent comme un fleuve barré dans les marécages de la bour-

du ministère Villèle, il crut devoir entrer dans l'opposition. « L'idée que j'avais du gouvernement représentatif me conduisait à entrer dans l'opposition ; l'opposition systématique me semble la seule propre à ce gouvernement. L'opposition, surnommée de conscience, est impuissante. La conscience peut arbitrer un fait moral ; elle ne juge point d'un fait intellectuel. Force est de se ranger sous un chef appréciateur des bonnes et des mauvaises lois. N'en est-il pas ainsi ? Alors tel député prend ses bêtises pour sa conscience et la met dans l'urne. L'opposition dite de conscience consiste à flotter entre les partis, à ronger son frein, à voter même selon l'occurrence pour le ministère, à se faire magnanime en rageant ; opposition d'imbécillité mutine chez les soldats, de capitulations ambitieuses parmi les chefs. Tant que l'Angleterre a été saine, elle n'a jamais eu qu'une opposition systématique, on entrait et l'on sortait avec ses amis. En quittant le portefeuille, on se plaçait sur le banc des attaquants. Comme on était censé s'être retiré pour n'avoir pas voulu accepter un système, ce système étant resté près de la couronne, devrait être nécessairement combattu. Or, les hommes ne représentant que des principes, l'opposition systématique ne voulait emporter que des principes, lorsqu'elle livrait assaut aux hommes. » (*Mémoires d'Outre Tombe*, t. VIII, p. 472. — Cf. MAHUL, *Tableau de la Constitution politique de la monarchie fran-*

geoisie libérale. Les héros en disponibilité peuplèrent les villes de province où ils déployèrent une activité dont Balzac a donné la caricature dans *Un ménage de garçon*. Au parlement, les généraux de l'empereur prenaient figure d'ardents libéraux affichant le plus sincère loyalisme dynastique.

Foy ne manquait aucune occasion d'accabler la famille de Bourbon de compliments et de protestations excessives : « Celui, disait-il, qui veut plus que la Charte, moins que la Charte, autrement que la Charte, celui-là manque à ses serments. »

Il existait enfin un autre parti qui n'acceptait pas la branche aînée des Bourbons ; il se composait d'hommes ayant servi la République et Bonaparte et qui voulaient pourtant en finir avec la Révolution, mais sans compromettre leur situation sociale, politique ou pécuniaire, et qui, comptaient, pour leur donner ces garanties, sur un Bourbon faible et illégitime (1) : les Orléanistes, dont les desseins transpirent dès les débuts de la Restauration.

Ceux enfin qui acceptaient le règne de Louis XVIII, de Charles X et de leurs héritiers légitimes, se divisaient sur des questions fondamentales et se combattaient avec autant d'acharnement et peut-être plus de passion que les partis antidynastiques. Les uns voulaient un retour absolu à l'ancien Régime, la Charte n'était qu'une expérience temporaire qu'il fallait cesser au plus tôt ; il fallait recréer l'état social et politique de la France antérieur à la Révolution, restaurer les inégalités et les privilèges. *Provisoirement* il fallait, comme disait La Bourdonnaie, « des fers, des bourreaux, des supplices » ; par le milliard des émigrés, la loi du sacrilège, le projet de loi d'aînesse, ce parti orientait peu à peu la monarchie vers les ordonnances de juillet. On les connaît sous le nom d'ultras, qui leur fut

çaise, p. 259. — GUIZOT, *du système du gouvernement*, 1821, p. 317. — VITROLLES, note 3, aux cours étrangères, 6 avril 1816, *Mém.*, t. III, p, 465.

(1) Cf. VILLÈLE, t. I, p. 385.

donné, dit-on, par Fouché ; dans les conversations familières, on les appelait les « pointus » ou les « pressés » (1). Il y avait en somme aux deux extrémités un parti ultra-dynastique, mais anticonstitutionnel et un parti ultra-constitutionnel mais antidynastique.

D'autres fidèles de Louis XVIII étaient à la fois dynastiques et constitutionnels. Parmi ceux-là, certains se rattachaient de bonne foi à la Charte, comprenant la nécessité d'accepter l'état nouveau créé par la Révolution. Ils se résignaient à la Charte mais entendaient ne pas aller plus loin. C'étaient les royalistes raisonnables, les royalistes de gouvernement, c'étaient la droite et le centre droit ; les « cardinalistes » à la Chambre des pairs.

Le centre gauche comprenait des royalistes de raison plus que de sentiment ; ils entendaient développer la Charte dans le sens de la liberté, mais en même temps ils voulaient à leur système un point fixe, une autorité suprême, la royauté ; c'est là que se plaçaient naturellement les doctrinaires.

La gauche insistait sur les libertés plus que sur l'autorité ; c'étaient des anciens fonctionnaires de l'Empire, des mécontents comme Chauvelin, ancien ambassadeur de Danton, et qui réclamait la charge de maître de la Garde-Robe à laquelle il avait droit avant la Révolution ; de riches bourgeois, comme Casimir Perier. Dans l'ensemble, libéraux mais non démocrates ; préoccupés des intérêts de la bourgeoisie plutôt que des droits du peuple auxquels ils ne croyaient pas, partisans de la liberté mais n'ayant aucune notion de la solidarité (sauf pour Voyer d'Argenson), individualistes avant tout, ayant au cœur la haine de la vieille aristocratie qui froissait leur amour-propre.

Signalons enfin la nuance indécise du centre, toujours à

(1) Voir *le chapitre suivant.*

chercher sa voie, prêt à se porter d'un côté ou de l'autre, ceux que Villèle appelle les « ventrus » (1).

On voit combien on était loin de la règle : deux partis, pas plus de deux.

Et encore ne faut-il pas se laisser tromper par l'énumération que nous venons de donner et croire qu'il y avait quatre ou cinq partis organisés et disciplinés avec un programme défini. Chaque parti, au contraire, se subdivisait à l'infini : « Il faut reconnaître une malheureuse disposition du caractère français — disait Pasquier — qui s'oppose, je le crains, à l'établissement du gouvernement constitutionnel chez nous, je veux parler de la presque impossibilité de discipliner une opinion, un parti. Chacun se croit appelé à régenter même les chefs qu'il a choisis... Il suffit que quelques projets de loi ne soient pas rédigés d'une façon absolument conforme à la vue de certains députés pour qu'ils se jettent aussitôt dans une opposition ardente et rendent par leur exemple la majorité un instant douteuse (2). »

Un des hommes qui, dans la Chambre, jouissait de la plus grande autorité, de la plus grande considération, comme il aimait à le dire lui-même en scandant les syllabes, Royer-Collard ignorait, ou plutôt ne voulait pas se plier à cette condition d'un gouvernement parlementaire : la discipline ; c'était, pour un ministère, un allié trop exigeant et trop fier. Il entendait imposer son opinion et ses conseils et prétendait à une indépendance complète.

Il n'y avait donc pas, entre les partis, de frontière définie ; on passait facilement d'un parti dans un autre. Châteaubriand en est l'exemple le plus célèbre. La force des partis en Angleterre, au contraire, consiste dans leur étroite cohésion ; il a toujours été difficile de déterminer la différence qui sépare un whig d'un tory ; ce sont les

(1) T. II, p. 304.
(2) *Mém.*, t. IV, p. 275.

conservateurs qui ont accompli les réformes démocratiques. Et cependant il y a entre les personnes de divers partis une limite très nette. S'il n'y a pas de frontière entre les programmes, il y en a entre les clientèles. Il n'en était pas de même sous la Restauration.

Il n'existait pas non plus entre eux ces limites constituées par des programmes très nets, très déterminés, très antithétiques. Dans le parti libéral, Lafitte, Manuel, Foy, pensaient au duc d'Orléans ; mais le duc de Broglie, le marquis de Chauvelin, Casimir Perier étaient aux frontières des doctrinaires, tout près de Royer-Collard, et Royer-Collard ne fut jamais très loin de Châteaubriand. C'était partout l'anarchie des opinions individuelles. Dans le parti royaliste, quelle distance énorme de Bonald, qui rêvait d'un retour à un ancien régime aggravé, à Chateaubriand, théoricien de la monarchie moderne ! Qui pourrait croire que ces divergences graves de principes n'apparaissaient pas dans la vie de chaque jour ? Dans aucun parti, en effet, le défaut d'unité ne fut plus évident que dans ce parti à la Chambre introuvable. Dans sa correspondance, Villèle revient sans cesse sur les inconvénients de l'inexistence d'une majorité fixe de gouvernement, d'un plan à suivre, d'un système à appliquer. « Il n'y a que notre Chambre des députés qui voie juste et veuille marcher droit, mais comment faire donner une direction au gouvernement par une Assemblée de quatre cents personnes qui ne connaissent même parmi eux aucun chefs autour desquels ils se rallient, et qui votent à tout hasard et suivent les petites manières de voir individuelles de chaque membre (1). »

Il est évident que la classe dans laquelle se recrutait le parti ultra était loin d'être prête à jouer un rôle politique dans un système parlementaire. Exclue pendant vingt-cinq ans de toutes les fonctions publiques de quelque im-

(1) *Mém.*, t, I, p. 368. Cf. t. II, p. 302.

portance, elle ignorait toutes les affaires de l'Etat; elle était tout à fait étrangère aux institutions modernes introduites par la Charte. Les trois cent cinquante royalistes, hobereaux de Provence, gentilshommes du Languedoc ou du Limousin, châtelains de Bretagne, qui formaient la majorité de la Chambre introuvable, arrivaient du fond de leurs provinces avec une ignorance complète des affaires publiques. Ceux que, par un sentiment unanime, ils plaçaient à leur tête, n'étaient mis en évidence que par l'illustration du nom. (La Trémoille, Montmorency), ou par une éclatante persécution sous les régimes précédents (Polignac, Bouville, Puyvert, Hyde de Neuville, Grosbois); ils n'avaient aucune influence dirigeante. L'unité des idées, l'uniformité des votes, ne découlait pas de l'unanimité des sentiments. — C'est aussi ce parti qui donna les premiers exemples d'efforts pour devenir un parti politique proprement dit, discipliné, organisé pour le fonctionnement du régime parlementaire.

C'est le parti ultra-royaliste qui inaugura, dans la France parlementaire, l'usage des réunions officieuses des partis, dans lesquelles sont préparées les discussions où sont désignés les orateurs, où est arrêtée, en un mot, la tactique à suivre pour aboutir.

Les premières réunions eurent lieu chez M. de Puyvert. Le parti royaliste, sentant son manque de cohésion, voulait *se donner des chefs au scrutin* : ce projet, qui dénotait l'inexpérience politique des hommes qui l'avaient conçu, fut combattu par Villèle. « C'est la tribune qui nous donnera des chefs, dit-il. » Ces chefs, on le sait, furent, malgré les efforts ambitieux de Bouville, Villèle lui-même, et son ami Corbière.

Puis, et pendant tout le cours de la Restauration, les réunions de l'extrême-droite se continuèrent chez Piet qui « dut son influence à un bel appartement dans un quartier commode (1). »

(1) Pasquier t. IV, p. 12. Piet s'était distingué dans la dis-

Les pairs, eux aussi, se rendaient à cette réunion à laquelle Chateaubriand appartint tout d'abord et dont il devait se dégager plus tard : « Nous allions souvent rue Thérèse passer la soirée en délibération chez M. Piet ; nous arrivions extrêmement laids et nous nous asseyions en rond autour d'un salon éclairé d'une lampe qui filait. Dans ce brouillard législatif, nous parlions de la loi à présenter, de la motion à faire, du camarade à porter au secrétariat de la questure, aux diverses commissions ; nous ne ressemblions pas mal aux Assemblées des fidèles peintes par les premiers ennemis de la foi (1). »

Ce n'est pas à cette description amère et railleuse qu'il faut se rapporter pour comprendre quelle fut l'importance de la réunion Piet. Elle ressort plutôt de la dénonciation que fit à la Chambre de 1825 Hyde de Neuville, lorsqu'il s'en fut séparé. « C'est dans cette réunion que tout se règle, tout s'élabore, tout se décide. C'est là qu'on met en quelque sorte la Chambre en tutelle. »

Dès 1815 d'ailleurs, les adversaires des ultras rendirent hommage à leur idée de s'organiser en « réunions » ; ils les imitèrent. « La discipline et la force que nos ennemis tiraient de cette réunion, dit Pasquier (2), nous parurent être un tel avantage qu'il nous fut bientôt démontré que, pour y résister, il fallait les imiter... et nous prîmes l'habitude de nous réunir dans un grand appartement loué à cet effet rue Saint-Honoré. » A cette réunion se trouvaient Royer-Collard, de Serres, Pasquier, Becquey, Bourdeau, Blanquard de Bailleul ; plus tard devaient venir Barante et Vendel. Cette réunion, trop peu nombreuse, fut dissoute ; elle fut remplacée par des conversations quotidiennes des quelques personnages dont nous venons de citer les noms.

cussion de la loi sur les cris séditieux, par un amendement édictant la peine de mort. « Ce changement, disait-il, se réduirait à bien peu de chose. » Cf. d'HAUSSEZ, t. I, p. 208.

(1) *Mémoires*, t. VII, p. 239.

(2) T. V, p. 53.

Ils se réunissaient tous les soirs chez l'un d'eux pour causer de la marche du ministère et de la résistance à la réaction (1).

Dans la suite, en face de la réunion Piet, centre de l'exaltation royaliste, les libéraux de la Chambre formeront la réunion Lafitte, la réunion Ternaux (1819) (2).

La réunion Piet joua un rôle considérable dans le maintien du ministère Villèle ; elle fut certainement un des moyens de cohésion les plus efficaces dont usa ce ministre habile pour tenir enrégimentés et unis sous sa bannière les trois cents royalistes de la majorité. Piet donnait des dîners que, d'après d'Haussez, payait le ministère.

La réunion Piet s'affaiblit de la « contre-opposition » de droite dont le chef était La Bourdonnaie ; et aussi de 25 ou 30 membres de la droite qui, sans abdiquer leurs opinions royalistes, s'étaient ralliés aux idées libérales et séparés de leurs amis pour voter contre Villèle : aussi les appelait-on le parti de la défection. Ils se réunissaient chez Agier. On remarquait à leur tête Hyde de Neuville et Bertin de Vaux, propriétaire des *Débats*, tous deux amis et sous l'influence de Chateaubriand.

A la même époque, sous le ministère Villèle, les libéraux se réunissaient rue Grange-Batelière. La réunion Piet et la réunion de la rue Grange-Batelière comptaient environ chacune cent soixante membres. La réunion Agier, beaucoup moins importante numériquement, tirait sa force de l'égalité des deux autres partis. C'était elle qui, en se portant d'un côté ou de l'autre, formait la majorité.

Après la chute de Villèle, on put croire un moment qu'on allait arriver à la constitution de deux grands partis parlementaires. La Bourdonnaie et ses amis, satisfaits de la chute de Villèle, reviennent à la réunion Piet ; c'est l'union de toutes les droites. — En face, les cent quatre-

(1) T. IV, p. 15.
(2) Villèle, t. II, p. 277.

vingt libéraux de la Chambre constituent l'union de toutes les gauches qui délibère à la réunion de la rue Grange-Batelière ; cette réunion se transporte ensuite rue de Richelieu et rue de Rivoli. — Dans le parti libéral, il y avait environ moitié gauche (La Fayette, de Schonen, Dupont de l'Eure, Mauguin, Bignon, Labbey de Pompières, de Chauvelin, de Pradt) et moitié centre gauche, doctrinaires modérés ; sur la limite, entre les deux gauches, se tenait Benjamin Constant. Les tendances à la scission sont plutôt du côté de la gauche ; le centre gauche faisait, au contraire, tous ses efforts pour prévenir une rupture ; les membres de ce parti revenaient sans cesse, dans leurs discours et dans leurs écrits, sur cette affirmation qu'il n'y avait que deux partis : la droite et la gauche, et que le ministère devait avoir à choisir entre eux. Le *Journal des Débats* établit que « le Cabinet doit marcher avec la gauche tout entière et que ce serait une folie de vouloir, par la réunion du centre gauche et du centre droit, constituer un parti assez fort pour résister aux attaques des deux extrémités ». Benjamin Constant dit dans le *Courrier* : « On veut détacher le centre droit de ce qu'on nomme l'extrême-gauche, mais cette utopie ne peut se réaliser. La gauche restera unie bien qu'il y ait dans ses rangs des impatients et des résignés. Le gouvernement des centres, vainement tenté, en 1820, par un homme dont le nom commandait le respect, ne saurait être repris. » Le *Globe* revient sur les mêmes idées. « Ces distinctions de centre gauche et de gauche sont des souvenirs de 1815. Depuis lors, dix ans nous ont passé sur la tête. Si la victoire nous est venue en 1827 et si elle promet de nous devancer, c'est à la condition que rien des vieilles distinctions, des vanités de coteries ne reste entre les membres qui composent aujourd'hui la majorité. Les véritables éléments de la majorité sont à gauche sans distinction de centre ni d'extrémité (1). »

(1) Thureau-Dangin, *le Parti libéral*, p. 608.

Malheureusement Martignac, qui avait rompu avec la droite, ne peut obtenir du roi les satisfactions de personnes qui lui auraient attaché la gauche. Il ne réussit pas dans sa tentative de conjonction des centres ; il tombe sous les efforts d'une coalition des extrêmes : extrêmes droite et gauche.

Les coalitions. — L'indiscipline des partis favorisait ces ententes des partis extrêmes pour faire tomber les ministères. Ce fut une des plaies de la Restauration.

L'opposition « jacobino-royaliste », « l'alliance monstrueuse des pointus avec la gauche » (1), l'alliance de La Bourdonnaie avec Foy brisent le ministère Richelieu-de-Serres par le vote de l'adresse de 1821. Le ministère Villèle tombe sous les efforts des libéraux d'abord, mais surtout sous les attaques violentes et injustes des mécontents et des envieux de l'extrême-droite dirigés par Chateaubriand ; des exaltés, qui, après avoir arraché à Villèle les lois sur le sacrilège, le droit d'aînesse, la presse, estimaient encore que la politique n'était pas assez réactionnaire. On sait que la cause apparente de la chute du ministère de Martignac fut le rejet des lois d'administration communale et départementale ; des conseils élus par les notables du département et de la commune, investis d'attributions qui contenaient en germes toutes celles qui ont été données depuis aux Assemblées communales et départementales, substituées aux Conseils que, jusque-là, le pouvoir central avait nommés, telles étaient les lignes générales des projets ; on comprend qu'ils aient excité les colères de l'extrême-droite qui se plaisait à montrer, dans l'extension de l'élection, un germe d'anarchie.

Mais les libéraux auraient dû la voter d'enthousiasme. Ils aimèrent mieux combattre cette réforme libérale sous le prétexte de lacunes à cette époque inévitables, mais en

(1) Villèle, t. II, p. 475.

réalité pour atteindre le ministre qui le présentait : il vaut mieux, disaient-ils, avoir en face de soi des adversaires déclarés que des hommes équivoques. Sur la priorité pour la loi départementale repoussée par la ministère, et au débat sur le fond, à propos de l'amendement décidant la suppression des Conseils d'arrondissement, également combattue par Martignac, toute la gauche et une partie du centre gauche votèrent pour ; ils n'étaient que la minorité de la Chambre. Mais, à la contre-épreuve, la partie de la droite, qui obéissait à La Bourdonnaie, s'abstint de voter ; de sorte que, par cette aide indirecte, la minorité de la Chambre se trouva être la majorité des votants. Le ministère Martignac retira la loi ; il était définitivement condamné.

Rien ne pouvait mieux enlever au régime parlementaire sa clarté, sa loyauté, que ces alliances momentanées d'hommes que n'unissait aucune idée commune ; rien ne pouvait nuire davantage à son fonctionnement normal. Le vote des Chambres ne pouvait, en effet, donner au chef de l'Etat des indications pour la formation d'un nouveau ministère ; ou plutôt elle ne lui donne que l'idée désastreuse pour le régime parlementaire, d'un Cabinet formé d'éléments extrêmes. Après la chute du ministère Richelieu, il vint à l'idée de quelques hommes politiques, dont Delalot, de faire un ministère où entreraient la droite et la gauche (1). On dit même que la pensée était venue à Charles X d'associer dans un même Cabinet Polignac et Casimir Perier ; il était reconnaissant à ce dernier de s'être laissé séduire par sa bonne grâce, lorsqu'il l'avait décoré à Troyes (2).

La coalition qui renversa Martignac fut un excellent prétexte au roi pour constituer un ministère qui n'était que l'expression de sa propre volonté.

(1) VILLÈLE, t. II, p. 474.

(2) Ernest DAUDET, *Le ministère de M. de Martignac*, p. 235. — Nettement, Hist. de la Restauration.

La logique du gouvernement des partis ne fut en somme observée que par Villèle : il arriva au pouvoir comme chef de la majorité ; il s'y maintint en s'appuyant sur cette majorité, la suivant quand il ne pouvait la guider. — Quant aux autres ministères, ils violèrent tous, par quelque côté, les règles du gouvernement des partis ; ou bien ils furent portés au pouvoir par la volonté royale (Talleyrand-Richelieu — Dessolles — Decazes — Polignac) ; ou bien ils s'appuyèrent sur un parti qui ne devait pas être un parti de gouvernement : le centre (divers Cabinets de 1816 à 1821 et Martignac) ; ou bien ils ne contenaient pas les leaders de la majorité (mêmes ministères), ou bien ils ne cherchaient pas du tout leur appui dans la Chambre (Polignac).

Que les divers ministères jusqu'à 1821, que le ministère Polignac aient dû leur origine à la seule volonté royale, nous l'avons déjà montré ; nous n'y insisterons pas. Mais, par contre, nous devons expliquer cette idée qu'il n'est pas bon que, dans un régime parlementaire, un Cabinet s'appuie exclusivement sur le centre. Quel est en effet le rôle du centre ? Ce n'est pas d'être un parti de gouvernement. Le gouvernement doit appartenir à un des deux grands partis : le parti conservateur et autoritaire d'un côté, le parti novateur et libéral de l'autre. Le gouvernenement ne peut avoir une marche franche et sûre que s'il s'appuie sur un de ces partis, parce que seuls ils ont un programme arrêté. Quant au centre, il doit être seulement le spectateur impartial des luttes des divers partis ; il en est aussi le juge, il donne la victoire en se portant d'un côté ou de l'autre.

Qu'arrive-t-il à un gouvernement qui s'appuie seulement sur le centre ! C'est qu'il n'a plus en face de lui aucun spectateur impartial, il n'a que des amis et, des deux côtés de la Chambre, des adversaires. Or, ses amis du centre ne sont pas sûrs ; d'autre part, ils n'ont pas de programme arrêté. Dès lors, le ministère qui s'appuie sur le centre est

condamné à louvoyer, à se contredire ; il perd son temps et ses efforts à réunir une majorité, il est condamné à l'inaction (1).

Les ministères auxquels Decazes appartint, à des titres divers, de 1816 à 1821, s'appuyèrent principalement sur le centre. Mais ce parti n'est pas un appui sûr ; aussi voyons-nous ces ministères louvoyer entre les partis des deux côtés de la Chambre. Ainsi la loi sur la presse est combattue à la Chambre par des membres du centre, Jordan, Royer-Collard, qui demandent l'institution du jury ; à la Chambre des pairs, elle succombe sous les efforts du duc de Broglie ; en 1817 également, le ministère manifeste l'intention de faire approuver par les Chambres le fameux concordat négocié par Blacas ; sur l'opposition de ses propres amis, le ministère dut indéfiniment retarder le dépôt du rapport et entamer de nouvelles négociations avec Rome, mais cette fois, afin d'obtenir le retrait du concordat ; Decazes se sépare de Richelieu parce qu'il ne veut pas accepter la solidarité de la loi électorale ; or, ce projet de loi électorale, il le déposera lui-même quelque temps plus tard. Incertitudes, louvoiements, contradictions, vaines tentatives suivies de brusques reculs, telles sont les conséquences du gouvernement du centre. Le centre doit être le régulateur des partis de gouvernement ; il ne doit pas aspirer à gouverner lui-même.

Nous avons signalé une autre inobservation des règles du gouvernement de Cabinet : elle consiste en ce que, tout en s'appuyant sur une majorité dans le centre, les Cabinets

(1) Si on voulait faire l'application de ces idées aux Chambres contemporaines, il ne faudrait pas oublier de comprendre les termes droite, gauche et centre, en laissant de côté les partis non constitutionnels : la droite serait représentée par le parti progressiste ou modéré, la gauche par le parti radical ou radical-socialiste, le centre par ces groupes indécis qui soutiennent successivement les ministres radicaux et les modérés : l'ancien groupe Isambert, l'Union démocratique.

ne comprenaient pas les leaders de cette majorité. Ainsi de 1816 à 1819, les hommes qui dirigeaient le centre parlaient en son nom. Royer-Collard, Jordan, Beugnot, de Serre (ce dernier entre dans le ministère Dessoles le 29 novembre 1818) ne faisaient point partie du Cabinet; il n'y avait au ministère que deux des représentants les plus éminents de la majorité : Pasquier et Lainé, qui avaient d'ailleurs des tendances marquées vers la droite. Le ministère Decazes de 1819 atténue cette situation ; de Serre entre au ministère, Pasquier y revient.

Sous le ministère Villèle, la logique du gouvernement des partis est respectée ; le chef de la majorité parlementaire devient le chef du gouvernement.

Lorsqu'il tombe, le personnage qui le remplace à la tête de la majorité, Royer-Collard, élu dans sept départements et qui va être appelé à présider la Chambre, n'entre pas dans le ministère Martignac. — Quant au ministère Polignac, il est constitué contre la majorité de la Chambre.

Les inconvénients de cette situation sont visibles. Elle est contraire à la dignité du gouvernement ; les ministres sont les clients des chefs de la majorité. Le ministère ne conduit pas une majorité anonyme dont il serait le chef avoué ; mais il devra au contraire subir les exigences de ceux qui seront les maîtres de cette majorité. Sous le ministère Martignac, les libéraux modérés qui votaient avec les majorités incertaines et incohérentes, certaines mesures proposées par le gouvernement affectaient de n'avoir aucun lien avec lui. Ils veulent bien lui donner quelquefois leur appui, mais jamais leur concours. Le ministère est, de ce fait, déconsidéré devant le pays et devant le roi. — Les doctrinaires, et surtout leur chef inconsteste, Royer-Collard, aimaient à jouer, en face des maîtres du pouvoir, ce rôle de maîtres de l'influence, de ministres des idées en face des ministres des affaires ; ils n'étaient jamais pour ceux-ci que de très exigeants alliés ; Royer-Collard attaquait souvent le ministère qui comptait sur son appui.

Ce désintéressement du pouvoir de la part des doctrinaires, ce désir exclusif du succès et de l'influence, est également contraire au fonctionnement normal du régime parlementaire. Il est nécessaire que tout homme influent, que tout parti important aspire au pouvoir ou plutôt ne recule pas devant les responsabilités effectives qui viennent à s'offrir à lui. Un parti qui, toujours, pose des principes et toujours se refuse à les appliquer, est un parasite dans le système parlementaire ; il n'est qu'une gêne pour les divers gouvernements.

La transmission du pouvoir qui doit se faire pacifiquement d'un parti à l'autre dans le régime parlementaire, n'est possible que si les partis s'entendent sur quelques points fondamentaux : le respect de la Constitution dans les Républiques, le respect de la Constitution et de la dynastie dans les monarchies héréditaires. Or, les convictions dynastiques de la majorité du parti libéral de gauche ne paraissaient pas très solidement établies. C'est peut-être un des motifs qui ont jeté le roi dans l'aventure du ministère Polignac. — D'autre part, les complots ont été très nombreux sous la Restauration. Or, les complots, comme les sociétés secrètes, s'accommodent mal avec un régime de liberté. Ils répandent dans le pays l'idée qu'on peut arriver au pouvoir autrement que par la conquête de la majorité parlementaire, et, dès lors, qu'un ministère, pour défendre les institutions fondamentales, peut se passer de cette majorité. Ils donnent au gouvernement la sensation et le prétexte de toutes les atteintes contre la liberté. Quelle heureuse nécessité pour un Cabinet que d'avoir à sauver la monarchie !

Le régime parlementaire ne peut exister que s'il y a des partis opposés ; une certaine lutte d'opinions est la condition nécessaire de toute vie politique, comme un ensemble d'actions et de réactions est la condition de la vie physique. — Mais pour le fonctionnement normal du régime parlementaire, cette lutte d'opinions ne doit porter que sur les

questions du gouvernement et sur la conduite des affaires publiques ; si elle descend jusqu'aux questions fondamentales de la société, si au lieu d'une lutte de partis on se trouve en présence d'une lutte de classes, c'est alors la révolution en permanence. Le régime parlementaire ne peut plus fonctionner : parce que les passions et les préjugés aristocratiques étaient dans les Chambres en 1815, le régime parlementaire n'a pas été appliqué ; et parce que ces mêmes passions se trouvaient sur le trône, en 1827 il a été arrêté dans son développement.

Il est difficile au régime parlementaire d'échapper à cette contradiction qui est en lui : d'une part, il a besoin de calme, d'autre part il exaspère les passions. Il est avant tout un régime de transactions et de sacrifices mutuels entre les divers partis, les divers intérêts de la société ; il suppose nécessairement qu'on arrive à une entente, à un terme moyen, à une tolérance réciproque qui seuls rendent possible le gouvernement. Mais en même temps il met ces divers partis en présence, il met ces intérêts divers l'un en face de l'autre ; la lutte est publique ; les acteurs politiques sont applaudis et excités par les spectateurs dont ils traduisent, dont ils dramatisent les passions ; dans l'ardeur de la lutte, les amours-propres s'exaspèrent, le langage exagère d'abord les passions, mais bientôt les passions s'élèvent au même diapason que le langage ; et ainsi le régime parlementaire tend tous les jours à faire plus profonde la séparation entre les hommes, alors qu'il suppose au contraire une entente mutuelle. La Restauration nous fournit un exemple de cette exaspération croissante des passions politiques. Bien des monarchistes convaincus ne surent pas arrêter leur opposition au moment où elle commençait de compromettre la monarchie. Chateaubriand n'est pas étranger à la crise de 1830. Et par contre le parti ultra n'avait rien abandonné de ses prétentions. La lutte en vint à un point tel qu'elle ne pouvait plus se terminer que par la Révolution.

On voit parfois exprimer cette idée que la discipline des partis est en raison directe de l'ardeur des passions politiques et qu'elle est favorisée par un suffrage restreint. L'ardeur des passions politiques semble devoir établir dans les partis une cohésion absolue et entre les partis des divisions profondes; d'autre part, le régime censitaire n'appelle à la vie politique que des hommes appartenant à la même classe sociale ayant un fonds commun d'éducation : il semble que les ententes doivent être faciles entre eux. — L'exemple de la Restauration ne vient pas confirmer ces raisonnements *a priori*.

CHAPITRE V

LE RÉGIME PARLEMENTAIRE DANS LE PROGRAMME DES PARTIS

Le régime parlementaire ne s'est pas introduit en France sans que les acteurs politiques en aient pleine conscience. Bien avant les journées de Juillet, la théorie en était à peu près complètement construite. Les partis devaient donc s'en emparer pour en faire un des objets de leurs luttes politiques. Quelle place le régime parlementaire tenait-il dans le programme des partis les plus importants et les mieux définis ? Quelle part convient-il de reconnaître à chacun d'eux dans son introduction et ses progrès ? Avant de donner les réponses à ces questions, prévenons quelques observations qu'elles pourraient suggérer.

On est frappé tout d'abord des rapides et graves variations des partis dans leur opinion au sujet du régime parlementaire ; suivant les temps, selon les circonstances, ils l'adaptent ou le condamnent, le repousssent comme contraire à la Charte ou affirment au contraire qu'il en découle naturellement. Il ne faut s'étonner outre mesure de ces palinodies : les idées constitutionnelles s'étaient considérablement assoupies sous le despotisme impérial ; dans la soumission à peu près complète aux volontés du pouvoir on avait perdu l'habitude de s'occuper de certaines questions ; on ne savait plus penser par soi-même et se rendre

un compte exact de ce qu'on pensait (1). « En politique comme en religion, on en était encore au catéchisme (2). »

A cet éloignement des principes constitutionnels il faut encore ajouter l'insincérité qui régnait dans le monde politique. On entend signaler tous les jours comme une des grandes plaies de notre temps le nombre minime d'hommes qui conservent assez de fermeté d'esprit et de caractère pour penser librement et agir comme ils pensent ; la disparition de l'indépendance intellectuelle et morale des individus sous le poids des événements, devant la fougue des clameurs et des désirs populaires ; la soumission des premiers aux derniers. Le mal n'est pas nouveau : il existait déjà sous la Restauration. — S'il est un homme qui ait affiché dans ses discours, dans ses écrits, dans son attitude roide, dans sa figure abrupte — dans sa cravate et dans sa perruque, auraient ajouté ses adversaires politiques — un inflexible attachement à des principes absolus, c'est bien Royer-Collard. Et c'est lui qui un jour justifiait sa conduite par le mot du cardinal de Retz : « Il faut bien savoir changer d'opinion pour rester fidèle à son parti. » Et peut-être ai-je eu tort de parler d'insincérité ? Il se pourrait qu'en politique le mot de Benjamin Constant fût vrai : « On n'est jamais tout à fait sincère ou tout à fait de mauvaise foi. » Il est naturel qu'un parti qui a la majorité dans la Chambre veuille y attirer le gouvernement ; et qu'au contraire les partis qui y sont en minorité cherchent un appui au dehors : dans le peuple ou auprès du roi. Dans la bataille, il n'y a plus de mercenaires ; dans la lutte de partis, il n'y a peut-être, au fond, que des sincérités.

(1) Pasquier, t. III. p. 11.
(2) *Monarchie selon la Charte*, ch. II.

LE PARTI ULTRA-ROYALISTE

C'est aux ultras que l'on doit principalement l'introduction du régime parlementaire ; c'est le parti le moins constitutionnel qui a le plus contribué au développement de la Constitution. Ennemi naturel du régime représentatif, il l'a cependant étendu du pouvoir législatif où la Charte le cantonnait jusqu'au pouvoir exécutif.

Nous avons déjà rencontré quelques-uns des coryphées de ce parti à la Chambre introuvable. La Bourdonnaye en était le plus exalté et le plus bruyant interrupteur ; Villèle et Corbière (on disait « Villèle et Corbière » comme on dit Oreste et Pylade, Euryale et Nisus) en étaient les hommes d'affaires ; Vitrolles, ministre d'Etat *ad honores*, intrigant et souple, la mouche du coche ; Bonald, le théoricien ; Chateaubriand, la parure. Venait ensuite la foule des gentilshommes de province, sans élévation, ni grandeur, toute aux idées de représailles. Marcellus, onctueux et larmoyant, portait le deuil du trône et de l'autel ; humble et désintéressé, il aspirait à tout et demandait tout ; Salaberry était d'un « blanc écarlate » ; Duplessis Grenedan mettait toute son ardeur au service de la potence contre la guillotine ; et Bouville ne savait se consoler de l'évasion de Lavalette. Piet était la table autour de laquelle on commençait à dîner. Les organes de ce parti étaient : *le Drapeau blanc* (1817), *la Quotidienne*, *le Journal de Paris*, *le Mémorial religieux*, *le Journal des Débats* de 1820 à 1824, le *Conservateur*, de 1817 à 1820 (1). Le parti ultra s'appuyait sur Monsieur,

(1) VITROLLES, (*Mém.*, t. II, p. 266) s'attribue le mérite de l'avoir fondé avec des fonds fournis par Monsieur. Mais Chateaubriand raconte qu'il a admis Vitrolles dans ce journal qu'il avait fondé avec Michaud son libraire (*Mém*, t. VII, p. 241).

frère du roi, se doublait et se fortifiait d'une organisation religieuse : la Congrégation (1). Il se caractérisait par l'exaspération des passions réactionnaires : les rancunes amassées pendant les longues années d'exil ou de soumission à contre-cœur au régime impérial avaient été portées à leur dernier degré d'acuité par la soudaineté de la chute des Cent Jours, le regret du pouvoir reconquis auquel on avait à peine pu goûter sans avoir le temps d'en jouir. La Bourdonnaie réclamait à grands cris des fers, des bourreaux, des supplices. Il en obtenait pour Labédoyère, Ney, les frères Faucher, Mouton-Duvernet. Les ultras s'étaient donné pour tâche de refaire l'esprit de la nation détruit par la Révolution, d'écraser la philosophie du XVIII[e] siècle, de rétablir la prépondérance du clergé. Ils allaient faire tomber sur la Chambre introuvable une pluie de propositions qui remettait tout en question dans la société moderne ; il fallait aggraver toutes les peines, étendre largement l'application de la peine de mort, rétablir les anciens supplices ; supprimer l'inamovibilité de la magistrature, reviser le Grand-Livre et supprimer des dettes reconnues de l'Etat, rendre au clergé la tenue des registres de l'état civil ; les ultras réclamaient en outre le rétablissement des substitutions, la restitution des biens du clergé et surtout la restitution aux émigrés de ceux de leurs biens qui étaient encore entre les mains de l'Etat et le paiement d'une indemnité pour ceux qui avaient été vendus : et c'était peut-être ici la cause la plus intime et la plus profonde, quoique inavouée, pour laquelle le parti était plus royaliste que le roi : parce que le roi était rentré dans son palais, il avait trop l'air de penser que tous ses anciens amis étaient rentrés dans leurs châteaux. En somme, dans son ensemble, le parti ultra-royaliste défendait l'ancien régime

Exemple entre mille de l'injustice de tous les hommes de la Restauration les uns envers les autres, injustice qui ne devait pas favoriser l'unité des partis.

(1) Cf. *La Congrégation*, par GEOFFROY DE GRANDMAISON.

social et politique contre le nouveau, les institutions monarchiques, aristocatiques et théocratiques contre les institutions libérales et populaires : si La Bourdonnaie représentait ses passions, Bonald exprimait ses idées.

Pour Bonald, métaphysicien respectable, l'idéal demeure la société de l'ancien régime. Les éléments en sont simples : le pouvoir absolu d'un seul, appuyé sur deux ordres privilégiés, l'un chargé de défendre, l'autre d'enseigner la société : la noblesse, le clergé. Cette organisation se complétait d'une garantie contre le despotisme : c'est l'institution d'une magistrature solide, honorée et puissante. Cette magistrature limitait la souveraineté, et d'après Bonald d'une façon beaucoup plus efficace qu'une Chambre élue : une Chambre élue est en effet à la merci du roi et du peuple : le roi la dissout, le peuple la change par l'élection. La magistrature que voulait Bonald était au contraire un corps autonome, permanent, éternel. Quant à la politique, elle devait s'inspirer de la politique sacrée et des lois de Moïse. Lamennais, qui en était encore à ses rêves théocratiques, collaborait avec Bonald au *Conservateur*.

Quel abîme de ces conceptions surannées aux principes modernes de la *Monarchie selon la Charte*? — Par ses sentiments, par ses passions, par ses rancunes, Chateaubriand se rattache à l'ancien régime ; par son esprit, il se rattache aux institutions nouvelles. Il ne saura ni ne voudra jamais prendre un parti définitif entre ces deux moitiés de son être : l'une enchaînée au passé, l'autre entraînée vers l'avenir. De là, la contradiction de ses opinions. Il déplore la révolution, il demande que l'on rétablisse de l'ancien régime tout ce qu'il est possible d'en rétablir : substitutions, biens du clergé, etc... Mais en même temps, il se déclare le partisan passionné des institutions anglaises, le défenseur de l'initiative du parlement, de la liberté de la presse et de la liberté en général. Il jugeait en somme que pour son parti il était plus avantageux de se servir des institutions nouvelles que de les combattre.

C'est le système de la *Monarchie selon la Charte* (1).

Personne ne conteste, à cet ouvrage, la qualité de chef-d'œuvre de littérature politique. On n'est plus ébloui par l'éclat des figures oratoires, enchanté par l'harmonie des périodes comme dans le génie du Christianisme : Chateaubriand renonce à parler à l'imagination pour s'adresser à la logique (2).

Grâce à la beauté lapidaire des formules, à la vigueur et au serré du raisonnement, la *Monarchie selon la Charte* n'a été ni surpassée ni égalée par aucun écrit politique. Elle eut un immense retentissement. « Cette publication a été une des grandes époques de ma vie politique ; elle me fit prendre rang parmi les publicistes. Elle servit à fixer l'opinion sur la nature de notre gouvernement. Des journaux anglais portèrent non écrit aux nues... La *Monarchie selon la Charte* est un catéchisme constitutionnel ; c'est là qu'on a puisé la plupart des propositions que l'on avance comme nouvelle aujourd'hui. Ainsi ce principe que le roi règne et ne gouverne pas se trouve tout entier dans les chapitres IV, V, VI, VII sur la prérogative royale (3). »

Chateaubriand a raison ; c'est lui qui a appris à la France les principes du gouvernement parlementaire. La postérité a comfirmé d'une façon absolue ce témoignage qu'il se rendait à lui-même. Il est rare que l'on ne fasse pas commencer l'histoire du gouvernement parlementaire en France à la *Monarchie selon la Charte* et que dans les

(1) On connaît la division de cet ouvrage : les principes constitutionnels sont posés dans la première partie. Dans la seconde, l'auteur examine le système des trois ministères de 1814 à 1816. L'ouvrage est trop connu pour que nous en donnions l'analyse.

(2) « L'abbé Morellet n'en revenait pas de la métamorphose de mon style et de la précision dogmatique des vérités. » *Mém*. t. VII, p. 212.

(3) *Mém.*, t. VII, p. 211.

écrits rapides on ne dise pas que la Restauration s'est rendue ou résignée aux principes qu'y exposait Chateaubriand.

Ces affirmations sont vraies, sans doute ; mais elles ont besoin d'être mises au point. Chateaubriand a revêtu d'une forme admirable des idées qui non seulement étaient bien connues à son époque, mais encore avaient reçu une forme précise dans des ouvrages publiés avant la *Monarchie selon la Charte.*

Il suffit de parcourir les débats de la Chambre introuvable pour y retrouver épars les éléments de cet ouvrage. Le 30 mars 1815, La Bourdonnaie se demandait si le produit de certaines taxes n'est pas employé à soudoyer les journaux : « C'est par ce moyen qu'on essaie de persuader qu'un ministère peut se soutenir sans avoir la majorité dans les deux Chambres, comme si le ministère était quelque chose quand il ne gouverne pas ; comme si gouverner n'était pas diriger ; comme si on dirigeait sans faire les lois, comme si on faisait les lois avec la minorité dans les deux Chambres. » Et Lizot lui répondait au nom de l'autre côté de la Chambre : « La Chambre a le droit d'accuser les ministres ; elle n'a pas le droit de les dénoncer. Les ministres sont les hommes du roi et à ce titre je les respecte tous également. Pour ma part, je regarderais comme un déshonneur pour moi que le ministère ne pût rester en place s'il n'a la majorité. Ce principe admis, *ce n'est pas le roi qui gouverne* car il ne nomme plus les ministres ; s'il faut qu'il nomme les ministres qui conviennent à la majorité de la Chambre, c'est la *Chambre qui gouverne.* » N'y a-t-il pas dans cette affirmation le principe qu'avec le régime parlementaire « le roi règne et ne gouverne pas ». Le 27 février 1816 à propos de la septennalité, Villèle expose de nouveau les principes parlementaires. La *Monarchie selon la Charte* n'est en somme que l'exposé d'idées courantes dans la Chambre introuvable.

Mais surtout les principes du gouvernement parlementaire

avaient été exposés d'une manière très nette dans deux écrits d'une égale importance : le premier d'un indépendant, le second d'un membre influent du parti ultra : *Les Principes politiques* de Benjamin Constant (mai 1815), *Le Ministère dans le gouvernement représentatif* (1815). Nous retrouverons le premier de ces ouvrages en étudiant le rôle du parti indépendant dans le développement du régime parmentaire.

La brochure : *Du ministère dans le gouvernement représentatif* parut sans nom d'auteur ; on l'attribua d'abord à Lally-Tollendal ; l'auteur véritable en était le confident le plus intime du comte d'Artois, M. de Vitrolles. « La France disait-il, exprime de toutes parts le besoin profondément senti d'une action plus forte dans son gouvernement ; j'ai cherché les causes de ce sentiment universel et les raisons qui peuvent expliquer comment les divers ministères qui se sont succédé depuis dix-huit mois n'aient pu donner au gouvernement ce caractère de force et d'ensemble dont ils sentaient eux-mêmes le besoin. J'ai cru les trouver dans l'incohérence qui existait entre la nature du gouvernement qu'on avait adopté et l'organisation ministérielle qu'on n'avait pas cru nécessaire de modifier en même temps qu'on nous donnait une nouvelle division des pouvoirs et à ces pouvoirs une action toute nouvelle. » Pour être dans la logique du gouvernement représentatif, pour être fort, le ministère qui était pour Vitrolles une « institution » au même titre que le roi et les Chambres, devait présenter une unité rigoureuse, une homogénéité parfaite, être en union intime avec la majorité des Chambres (1).

Le ministère devait en outre offrir une responsabilité

(1) Vitrolles exposait d'ailleurs les mêmes idées dans ses notes aux Cours étrangères rédigées sur la demande du comte d'Artois et notamment dans la note B, du 5 août 1816. *Mém.*, t. III, p. 465. Nous en avons déjà cité des passages.



effective qui lui assurât à l'égard de la Couronne influence, dignité, indépendance.

— Unité, Union avec la majorité, responsabilité du ministère, telles sont, d'après Vitrolles qui invoque l'exemple de l'Angleterre, les conditions du gouvernement représentatif.

On le voit, la *Monarchie selon la Charte* n'exprimait pas des idées toutes nouvelles en France. C'était une œuvre de vulgarisation. Et d'ailleurs il faut reconnaître que, le plus souvent, les idées d'une époque sont attribuées à celui qui a su les exprimer avec génie ou talent.

Mais en outre la *Monarchie selon la Charte* est un pamphlet de parti qui affirme des opinions occasionnelles.

Cet ouvrage eut bien, dès qu'il parut, le caractère d'un pamphlet : il fut saisi ; Chateaubriand s'opposa par la force à l'exécution de cette mesure administrative ; il fut rayé de la liste des ministres d'Etat (1).

Dans les *Mémoires d'Outre-Tombe* (2), Chateaubriand déclare qu'il n'était pas parlementaire parce que ultra, mais qu'au contraire il soutenait les ultras parce qu'ils adoptaient ce genre de gouvernement « sans s'embarrasser, s'il n'entrait pas dans leur opposition, plus de motifs humains que d'amour pur comme celui qu'il éprouvait pour la Charte ». Mais il reconnaît encore qu'il a écrit la *Monarchie selon la Charte* dans un « accès de constitution » et avec une ardeur qui ne pouvait s'expliquer que par la passion politique : « J'étais idolâtre de ma dame, et j'aurais traversé les flammes pour l'emporter dans mes bras ». Dans la suite, ses idées et sa conduite ne furent pas toujours d'accord avec les principes qu'il affichait alors.

Comment et pourquoi le parti ultra-royaliste, dans la Chambre introuvable, s'est-il fait le champion du régime parlementaire ?

(1) Cf. *Mém.*, O. T., t. VII, p. 225. — E. Daudet, *Louis XVIII et le duc Decazes*, appendice.
(2) T. VII, p. 232.

Dans les six premières séances qui ont suivi sa réunion, la Chambre introuvable n'a pas absolument compris le régime parlementaire et la séparation qu'il établit entre le roi irresponsable et le ministère responsable. Toutes les propositions des ministres ont été acceptées par elle, comme les volontés du roi aux cris de : « Vive le roi (1) ».

Mais peu à peu le parti royaliste prit conscience de sa situation puissante, mais jusqu'ici restée vaine : il avait la majorité dans la Chambre et cependant il n'avait pas le pouvoir ; les quelques concessions que lui faisait le ministère étaient insuffisantes au gré de ses désirs, de ses intérêts, de ses passions, il se mit alors de l'opposition ; il chercha un moyen de s'emparer du gouvernement, une brèche par où il pût entrer dans la place et s'y établir. Son plan d'attaque fut ingénieux : on l'avait forcé à jurer fidélité à cette Charte qu'il détestait. C'est avec leurs propres armes qu'il poursuivra les ministres ; il s'emparera de la Charte, la défendra jalousement ; il la développera, en tirera toutes les conséquences (2).

La Charte établit entre le roi et les Chambres le partage du pouvoir législatif : le parti ultra démontrera que le roi doit encore partager avec elles le pouvoir exécutif. La Charte ne contient pas l'idée de représentation. Royer-Collard est dans son esprit lorsqu'il affirme que les députés « sont les mandataires de la Charte, non les mandataires du peuple et ne forment qu'une sorte de comité consultatif ». Les ultras développeront la Charte dans le

(1) Vitrolles, t. III, p. 461.

(2) « Le ministère et tous les gens de l'école de Bonaparte prétendaient, au début de la session, que nous voulions renverser le gouvernement représentatif, c'est pourquoi, dès notre arrivée, ils se sont si fort empressés de nous faire jurer fidélité à la Charte : maintenant ils voient que nous nous servons des institutions représentatives pour nous défendre... aussi sont-ils devenus *plus que nous* partisans du retour à une autorité unique, et c'est nous qui sommes à présent les défenseurs des libertés de la nation. » Lettre de Villèle à son père, t. I, p. 494.

sens de la représentation : Villèle déclarera que les députés sont les organes de l'opinion nationale élus par le peuple pour défendre ses intérêts et contrôler la conduite des ministres. — La Charte a établi l'élection : les ultras se feront ultra-démocratiques et demanderont un considérable élargissement de l'électorat. — En matière d'amnistie ils soutiendront la vraie théorie parlementaire : que l'amnistie suspend le cours des lois, qu'elle ne peut donc être accordée que par une loi et non par le roi seul. — Le ministère est libéral ; les ultras adopteront l'évangile des libéraux : ils défendront la liberté de la presse qu'ils détestent comme une conséquence de la Charte. En 1815, le parti ultra-royaliste n'avait pas trouvé assez rigoureuse la loi sur la liberté individuelle et avait voté la censure préalable des journaux et des écrits périodiques ; mais lorsque, le 4 novembre 1816, le roi demandera le renouvellement de ces lois, les ultras les combattront au nom des grands principes de liberté.

Ce n'est pas par une conviction, un amour sincère de la liberté, que les ultras modifiaient ainsi leur programme ; à peine pouvons-nous croire que ce parti ait eu la haute ambition que lui conseillait Canning : imiter la noblesse d'Angleterre, soutenir les libertés de la nation : défendre le peuple contre l'oppression, l'attirer à lui par tous les moyens et fonder ainsi la Constitution en assurant son propre triomphe (1). Il obéissait à cette loi qui oblige tous les partisans des régimes déchus à invoquer, pour faire illusion au pays, le nom de la liberté. Ils demandaient une plus grande liberté de la presse pour embarrasser le ministère, le mettre en contradiction avec la Charte et avec ses serments. — Il voulait l'extension du suffrage parce qu'il pensait y trouver une nouvelle force et se débarrasser de la bourgeoisie détestée. Depuis que le monde existe, expliquait Villèle, la dernière classe est sous l'influence de la

(1) VILLÈLE, t. II, p. 77.

première qui la fait vivre et la classe moyenne enviée de la dernière et ennemie de la première compose la partie révolutionnaire de tous les Etats. Si donc l'on veut que la première arrive au pouvoir, il faut la faire nommer par les auxiliaires qu'elle a dans la dernière classe, ainsi sera annulée la classe moyenne, la plus insultante des aristocraties, disait La Bourdonnaie, le veau d'or devant lequel on prosternait la nation. Si, en matière d'amnistie, les ultras soutenaient la vraie théorie constitutionnelle, c'est qu'ils trouvaient insuffisantes les catégories d'exceptions à l'amnistie que comprenait la liste de Fouché ; ils réclamaient par l'intermédiaire de Corbière douze cents victimes. Ils demandaient le régime parlementaire parce qu'ils avaient la majorité et qu'ainsi ils auraient le pouvoir (1). Mais comment concilier la théorie parlementaire avec l'amour sentimentalement niais que les ultras professaient pour le roi. Sans doute la majorité pouvait dire un moment avec M. de Béthisy dans la discussion de l'amnistie : « Si l'inflexible honneur nous force un instant à dépasser les volontés du roi, nous dirons avec les habitants de l'Ouest : Vive le roi quand même ! » C'était la constatation d'une nécessité passagère. Mais les affirmations parlementaires devaient amener à ériger en principe la désobéissance aux volontés royales. C'était le roi qui devait obéir à la Chambre par l'intermédiaire des ministres. Etait-il donc la peine d'être tellement royaliste pour amoindrir à ce point le pouvoir royal ?

Aussi les plus sages et les plus prévoyants du parti laissaient-ils les plus ardents se compromettre, prêts à profiter de la victoire s'ils l'emportaient, mais se refusant à courir le danger de la bataille. Villèle faisait le siège de la liberté, tandis que Chateaubriand voulait l'enlever d'assaut.

Chateaubriand se compromettait dans la *Monarchie selon*

(1) « On prétend que je n'aime pas la Charte, disait Bouville, je suis cependant à cheval dessus, mais je ferai tellement courir le cheval qu'il en crèvera ».

la Charte lorsqu'il affirmait que le roi règne mais ne gouverne pas ; mais il voulait se réserver des chances d'avenir ; car lui qui attaquait le système des ministres, il espérait être lui-même ministre. Il ne pouvait garder cette ambition s'il offensait Louis XVIII. Aussi croyait-il habile dans ses attaques contre les ministres de ne pas le confondre avec eux ; il le représentait comme victime de leur astuce et subissant leur volonté. C'était tout ce qui pouvait déplaire le plus à Louis XVIII. Le parti ultra laissait faire Chateaubriand, enchanté de n'avoir ni à approuver, ni à désapprouver. Il en était différemment lorsque les mêmes affirmations étaient portées à la tribune de la Chambre. Le parti dans ce cas était parfois obligé de ce prononcer ; mais alors il n'osait adopter avec toutes ses conséquences le régime parlementaire. Le 30 mars 1816, M. de La Bourdonnaie affirma que les ministres ne pouvaient se maintenir contre le vœu de la majorité de la Chambre. A cause de cette parole, tous les ultras votèrent contre l'impression du discours (1). Le 28 décembre 1816, le même orateur fut rappelé à l'ordre pour avoir appelé le ministère « ce directoire de gouvernement ». « Comme ces mots retombaient sur le roi qui était ainsi supposé n'être qu'un homme de paille, il était impossible de défendre M. de La Bourdonnaie, et tout le monde était furieux contre lui du côté des royalistes tandis que leurs adversaires étaient dans la joie de leur âme. Sur l'intervention de Laîné, on décida que les mots incriminés ne seraient pas imprimés » (2). Ainsi tout en s'efforçant d'attirer le pouvoir dans les Chambres, le parti ultra, dans sa majorité, évitait d'ériger cette pratique en théorie. Il se servait des idées de Chateaubriand mais restait fidèle à celles de Bonald. (3) C'est pourquoi ils purent dans la suite com-

(1) *Lettre de Villèle à son père*, 31 mars 1816, t. II, p. 81.

(2) *Ibid.*, t. II, p. 151.

(3) Cf. *Lettres d'un ancien magistrat à M. de Chateaubriand, touchant l'abus de la représentation nationale*, Paris, 1820. — d'AUBUSSON, *Sur l'autorité royale*, Toulouse, 1825.

battre le régime parlementaire sans être accusés de contradiction.

Quelle qu'ait été à ce point de vue la duplicité du parti ultra, quelque divisions qui aient existé dans son sein, quelque hypocrisie qu'il y ait eu à soutenir les doctrines libérales, lorsqu'on n'avait notoirement d'autre but que de rétablir le pouvoir absolu, il n'en est pas moins vrai que, tant par ses théoriciens que par ses hommes d'action, par ses discours et par ses actes, il a puissamment contribué à la connaissance du régime parlementaire et à son introduction dans le système de la Charte. En plaçant hardiment la prérogative des Chambres en face de la prérogative royale, en revendiquant le droit d'initiative et d'amendement, en soutenant que les élections doivent être l'expression libre du vœu populaire, que la Chambre qui en sortait devait être prépondérante non seulement dans la législation mais encore dans le choix des ministres, les ultras donnèrent le sceau du royalisme à des idées qui, jusque-là, étaient considérées comme révolutionnaires ; munies de ce sceau, elles purent plus facilement se faire accepter.

On sait que le parti ultra ne réussit pas immédiatement dans ses efforts pour attirer le gouvernement dans les Chambres, le roi exerçant sa prérogative en faveur du parti libéral. Il mène alors une action parallèle dans les Chambres et dans la Cour, et réussit à arriver au pouvoir à la chute de Richelieu avec l'avènement de son chef Villèle.

Une fois au pouvoir, et s'étant rendu maître de l'esprit de Louis XVIII par l'intermédiaire du comte d'Artois, de la duchesse d'Angoulême et de Mme du Cayla, le parti ultra ne manifeste plus la même vénération pour la suprématie de la Chambre. Chateaubriand semble abandonner ses idées de la *Monarchie selon la Charte* sur la prérogative royale : Le 20 décembre 1822, il écrit à Villèle, de Vérone, à propos de la guerre d'Espagne : « Le roi, souverain juge et souverainement sage, prononcera sur cette question (1). »

(1) VILLÈLE, t. IV, p. 236.

Dans la même année 1822, dans un discours sur le projet de loi relatif à l'appel de la classe 1823, il prend encore plus nettement le contre-pied des idées qu'il exprimait en 1816 : « Ne nous y trompons pas ; il n'y a en France de monarchie que dans la Couronne ; c'est elle seule qui nous sert de barrière contre les flots de la démocratie. Si donc nous ne défendons pas la prérogative royale, si nous laissons les Chambres empiéter sur cette prérogative, si le gouvernement croit devoir céder à toutes les interpellations qui lui sont faites, apporter tous les documents que l'opposition croira pouvoir lui demander, vos institutions naissantes seront promptement renversées et la Révolution renaîtra de ses ruines (1). »

Chateaubriand, membre de la majorité, ami du pouvoir, avait donc des idées différentes de celles de Chateaubriand dans l'opposition. Le pouvoir est de sa nature conservateur et réactionnaire. C'est après avoir violé lui-même par sa conduite les principes du chapitre XXV de la *Monarchie selon la Charte* (formation du ministère ; qu'il doit être un, ce que signifie l'unité ministérielle) que Chateaubriand reprend dans le *Journal des Débats* l'exposé des principes du gouvernement parlementaire. Mais il n'a plus avec lui ses anciens amis du *Conservateur*. Ce sont des anciens adversaires, des indépendants qui le suivent. Il a pour collaborateurs Montalivet, Salvandy, Duvergier de Hauranne. Le général Sébastiani le salue comme le plus noble interprète de tous ceux qui professent comme lui les principes de la monarchie constitutionnelle (2). Du parti royaliste il n'avait plus avec lui que la contre opposition de droite menée par La Bourdonnaie qui, une fois débarrassée de Villèle, reviendra à ses théories purement réactionnaires.

(1) Cf. avec le chapitre XV de la *Monarchie selon la Charte* : « Les Chambres ont le droit de demander tout ce qu'elles veulent aux ministres ; les ministres doivent toujours répondre, toujours venir quand les Chambres paraissent le souhaiter. »

(2) *Mém.*, *O. T.*, t. VIII, p. 59.

Le parti ultra rentre dans la logique de ses principes, revient à la sincérité avec la formation du ministère Polignac. La Bourdonnaie qui, en 1816, compromettait son parti par ses affirmations des droits de la Chambre, accepte d'entrer dans ce ministère formé contre la majorité ; Vitrolles qui, un des premiers, avait célébré et réclamé le régime parlementaire, renonce bien volontiers à cette théorie (1). Les théories qui étaient au fond du cœur de tous les ultras sont développées avec beaucoup de franchise et de courage, quelquefois même avec talent par les ministres de Charles X dans la discussion de l'adresse. C'est au nom des principes qu'il a lui-même introduits, que le parti ultra tombe aux journées de Juillet, entraînant dans sa chute la monarchie légitime.

LE PARTI LIBÉRAL

A l'opposé du parti ultra-royaliste qui comptait abolir la Révolution, les libéraux défendaient les conquêtes de 89 et voulaient les étendre.

Jusqu'à la veille de juillet ils eurent la minorité dans la Chambre. Le « pays légal » n'était pas pour eux. Mais, malgré les vices de son programme, c'était celui qui se rapprochait le plus des aspirations du « pays vrai ». En 1815 ils étaient peu nombreux (Lafitte, Voyer d'Argenson, Jobez, Rupéroux, Savoie Rollin, de Grammont...) On les appelait les indépendants. Au renouvellement du premier cinquième, en 1817, leur groupe se grossit de recrues im-

(1) Polignac lui expliquait son plan et concluait en disant : « Voilà ce qu'il faut faire, voilà aussi ce que nous ferons peu à peu et avec les Chambres. — Mon cher, répondit Vitrolles, ni peu à peu, ni avec les Chambres. » VITROLLES, t. III, p. 303.



portantes : Dupont (de l'Eure), Hernoux, Caumartin, de Chauvelin, Bignon, Casimir Périer. —Au second cinquième, les 20 et 26 octobre 1818, vingt nouveaux indépendants entrent à la Chambre ayant à leur tête Lafayette, Manuel, Kératry, le général Grenier ; — Benjamin Constant est élu à une élection partielle. Le renouvellement du troisième cinquième porte leur nombre à quatre-vingts : parmi les nouveaux élus on remarquait Labbey de Pompières, Foy, Sébastiani, Méchin, Lambrechts, Lecarlier et surtout Grégoire dont l'entrée à la Chambre produisit grand scandale et grosse émotion. — Decazes décida d'arrêter le courant libéral dont il s'était servi jusque-là ; il proposa lui-même la loi du double vote qu'il avait combattue quand son collègue Richelieu la présentait. Cette loi marque un arrêt dans les succès des libéraux (Elections des 6-13 novembre 1820). Mais, dès les élections de 1822 (9 et 16 mai), ils regagnent quelques sièges. Paris, qui inaugurait alors ses habitudes d'opposition en envoie dix sur douze députés. On sait enfin que leur succès aux élections de 1829 entraîne le vote de l'adresse des 221 et par là la Révolution de juillet.

Ce parti se recrutait dans la portion la plus élevée de la bourgeoisie : riches industriels (Casimir Périer), gros commerçants, banquiers (Laffitte), anciens fonctionnaires de l'Empire (Foy, Sebastiani), avocats et gens de robe (Manuel), représentants des professions libérales, etc.

Son principal organe était le *Constitutionnel* (qui s'appelle, jusqu'en 1827, l'*Indépendant*), pour marquer les attaches de ce journal avec la bourgeoisie censitaire, on lui avait donné ce sous-titre « organe des intérêts et des besoins ». Venaient ensuite le *Courrier Français*, le *Censeur* (revue), le *Mercure* (revue). Le *Mercure* ayant été interdit, Manuel continua sa campagne dans la *Minerve*, à l'abri de l'interdiction parce qu'elle n'était pas périodique tout en ayant le même nombre de fascicules que le *Mercure*. Citons encore la *Bibliothèque historique* (revue) ; après 1824, le *Journal des Débats ;* enfin, en 1825 et 1830, le *National* et

le *Temps*. Paul-Louis Courrier, avec ses pamphlets, secondait l'œuvre de ces publications dont l'action ne dépassait pas les classes élevées de la société ; les chansons de Béranger faisaient pénétrer les idées libérales dans les couches populaires. — Une organisation secrète, une sorte de congrégation de gauche doublait le parti. C'était la Charbonnerie (1).

Le premier point commun à tous les hommes du parti était — cela arrive souvent — une négation : ils étaient ennemis du « parti prêtre ». Comme l'indique le nom qu'ils s'étaient donné, les libéraux étaient partisans de toutes les libertés (2) ; mais ils n'osaient pas fonder leurs revendications sur la seule base logique. Ces libéraux, en effet, aussi bien que Bonald et Maistre, se refusaient à reconnaître la souveraineté du peuple. La science politique, pensaient-ils, doit renoncer à chercher où est la souveraineté, car la souveraineté n'est nulle part. Sa seule mission est d'organiser le gouvernement. Cette organisation doit être dirigée par les principes de la raison : or, c'est un fait d'observation que l'opinion des classes moyennes de la société exprime le plus souvent la raison. Les classes moyennes doivent donc être les classes de gouvernement. Le programme libéral eut pu se résumer ainsi : La Révolution sans l'esprit de la Révolution. Ces théories artificielles devaient être emportées par le courant démocratique.

Au point de vue constitutionnel, le parti libéral tendait à l'équilibre des pouvoirs par le développement de la Charte. Il admettait la limitation du corps électoral, le partage du pouvoir législatif entre deux Chambres, la nécessité de la

(1) La société des « Amis de la Presse » dissoute en 1819, était une organisation libérale.

(2) Je n'ai pas à examiner ici la sincérité des convictions de beaucoup d'entre eux qui, à l'aise sous l'empire eux n'ont souffert du défaut de liberté que du jour où la Restauration leur eut rendu la tribune et la presse. C'est parmi leurs successeurs sous la monarchie de juillet, que le second empire recrutera ses hauts fonctionnaires.



royauté. Mais il demandait l'extension du droit de suffrage et combattait l'hérédité de la pairie. Mais les libéraux reconnaissaient la nécessité d'une royauté, un bon nombre d'entre eux étaient ennemis de la royauté légitime, de cette branche aînée des Bourbons qu'ils considéraient comme incorrigible. Ils tendaient d'ailleurs à amoindrir l'action de la royauté dans les affaires publiques. Sans doute la dissolution du 5 septembre 1816, acte de la prérogative royale, les libéraux applaudissent, tandis que les ultras sont consternés : c'est que l'ordonnance était dirigée contre ces derniers et devait profiter aux autres. — A la différence des autres partis, tous les libéraux luttèrent sans interruption ni défaillance pour le régime parlementaire. C'est Chauvelin, en affirmant les principes ; c'est Casimir Périer, c'est Laffitte tendant à les appliquer au système des finances, c'est Bignon, c'est Foy qui, malgré le règlement et les protestations, exigent des ministres un compte rigoureux de leurs actes. C'est surtout Benjamin Constant qui, à la tribune ou dans la presse, avec ses discours, ses articles, ses lettres, ses brochures, ses ouvrages n'a pas un seul instant quitté la brèche où il combattait pour les idées libérales. Il a, au même degré que Chateaubriand, plus peut-être que lui, contribué à l'éducation parlementaire de la France libérale : il s'est chargé de tirer de l'ignorance politique la grosse bourgeoisie. Ses études sont plus juridiques, plus minutieuses, plus approfondies que celles de Chateaubriand. Chateaubriand était un littérateur qui fit une excursion dans la politique et y laissa un chef-d'œuvre : la *Monarchie selon la Charte*. Benjamin Constant était un publiciste qui fit une excursion dans la littérature et y laissa un chef-d'œuvre : *Adolphe*. Mais de cette volonté malade, de cette humeur fantasque, de ces saccades d'Adolphe, de ce développement morbide de l'esprit d'analyse, de tout ce que, en un mot, voient, admirent ou critiquent en lui les littérateurs, rien n'apparaît dans ses écrits politiques : rien que l'admirable lucidité du raisonnement, une dialectique vive

et serrée, une analyse parfois subtile et toujours profonde.

Pas de souveraineté populaire. Il insiste sur ce point. Il est d'accord là-dessus avec son parti. Seule la justice est souveraine. Benjamin Constant voulait éviter la justification de tous les abus par la volonté du peuple. La liberté n'est pas garantie parce que le peuple est souverain (1).

Il se préoccupe avant tout de défendre l'individu contre tout despotisme. La loi elle-même n'est pas souveraine ; la souveraineté de la loi est un despotisme impersonnel, il faut réserver pour le Moi un domaine où la puissance publique ne puisse pénétrer. Quand elle franchit cette ligne de la personnalité réservée, l'autorité n'est pas légitime, alors même qu'elle serait la nation tout entière moins l'individu qu'elle opprime. »

Le régime parlementaire apparaît dans le système de Benjamin Constant, non point comme une conséquence de la souveraineté populaire et du gouvernement représentatif, mais comme un moyen d'éviter le despotisme, l'envahissement du Moi.

Le peuple n'a pas de droit à coopérer à un degré quelconque au pouvoir exécutif ni au pouvoir législatif; le roi, d'ailleurs, n'a pas plus de droit ; il est une nécessité. — La République serait légitime ; mais « elle est impossible dans l'état des esprits, dans l'état industriel, mercantile et européen de la France ». La royauté doit être limitée par l'opinion des classes moyennes représentantes de la justice.

Benjamin Constant était, au jugement de Chateaubriand (*Mémoires*, t. VIII, p. 113), l'homme de France qui a eu le plus d'esprit après Voltaire. Il était, dans tous les cas,

(1) On dit très souvent qu'à la différence des doctrinaires, Benjamin Constant a voulu fonder le gouvernement libre sur des bases rationnelles, sur le transfert de la souveraineté du roi au peuple. Les *principes politiques* sont absolument contre cette idée (Edit. Laboulaye, t. I, p. 9-123). Il est inutile de recommencer l'éternelle métaphysique du contrat social. Le principe premier est que la société politique a pour fin la liberté.



merveilleusement propre à faire sortir de la Charte tout ce qu'il y avait de juste et de libéral. Il eut assez d'imagination pour montrer tout le premier qu'elle était conforme à ses propres aspirations; il sut démontrer qu'elle avait fait de la liberté, là où, en réalité, elle n'avait entendu faire que du pouvoir.

Dès le mois de mai 1815, à propos de l'acte additionnel qui n'était, en somme, comme le reconnaissait Chateaubriand dans son rapport au roi, que la Charte avec des développements naturels, Benjamin Constant exposait les principes de politique qu'il considérait comme applicables à tous les gouvernements. Il démélait dans toute constitution libre cinq pouvoirs : 1° le pouvoir royal, 2° le pouvoir exécutif, 3° le pouvoir représentatif de la durée, 4° le pouvoir représentatif de l'opinion, 5° le pouvoir judiciaire (p. 19). Il traçait le magistral tableau du chef d'état parlementaire que nous avons cité et qui est resté classique. Il énonçait clairement toutes les règles du régime parlementaire. Chateaubriand n'avait plus qu'à s'emparer de ces idées, à leur donner la marque de son génie pour faire la *Monarchie selon la Charte.* Benjamin Constant ne manque pas d'ailleurs, dans les éditions suivantes de ses œuvres, d'établir l'antériorité de ses idées. « Je dois observer que M. de Chateaubriand a adopté mon principe et jusqu'aux développements qui l'appuient et qu'il en a fait, dans le XIIe chapitre de la *Monarchie selon la Charte,* une très éloquente paraphrase. Je l'en remercie. Mes idées ne peuvent que gagner en étant reproduites par un interprète d'un talent si rare; seulement il les exagère un peu (1). » L'interprète des idées en a fait oublier l'auteur. Il y a là — bien des détails au cours de cette étude l'auront montré — beaucoup d'injustice de la part des publicistes contemporains.

Benjamin Constant a toujours été fidèle à ces idées qu'il a défendues avec une infatigable ardeur. Sitôt qu'il ne par-

(1) *Cours*, t. I, p. 299.

lait pas, a-t-on dit, il écrivait, et sitôt qu'il n'écrivait pas, il parlait. Il a cependant une fâcheuse réputation ; sa conduite aux Cent jours, le don pécuniaire qu'il reçut de Louis-Philippe la lui ont value. Mais s'il se vendait, il ne se livrait pas ; s'il était vénal, son esprit était intransigeant. Quel que soit le régime, il s'y installait et essayait d'y faire entrer avec lui son programme libéral. Il fut le champion indéfectible du gouvernement parlementaire et malgré tout il reste comme le type de l'inconstance politique, alors que Royer-Collard est considéré comme celui de l'immutabilité ; c'est que le premier n'était fidèle qu'à ses idées, alors que le second l'était à son parti.

LES DOCTRINAIRES

Au début de la Restauration, on se trouvait en présence de deux partis ou plutôt de deux tendances : en face du parti royaliste qui tendait à rétablir le régime antérieur à la Révolution, le parti libéral défendait les conquêtes de 89 et voulait les étendre. Un groupe peu nombreux d'abord prétendait rester en dehors de ces cadres : Il se posait en représentant de la raison, en parti du bon sens et du sens moral, des honnêtes gens et des esprits modérés : c'était le centre, le juste milieu. Quelques hommes prirent la direction de ce groupe, s'en firent les théoriciens, en formèrent l'état-major. Mais en même temps qu'ils le dirigeaient, ils prétendaient ne pas lui appartenir ; ils le dirigeaient pour ainsi dire du dehors ; ils voulaient former à eux seuls leur groupe, ils étaient cinq ou six tout au plus ; ce parti aurait pu tenir sur un canapé, disait Beugnot. Leur attitude dogmatique, leur tendance à invoquer les principes, la hauteur de leur ton, leur langage sententieux, leur habitude de recourir à la théorie, le détachement

qu'ils manifestaient à l'égard du pouvoir, le dédain affiché des contingences, les fit appeler : *les doctrinaires* (1) ; et cependant, disons-le tout de suite, il ne faut pas se fier au nom et aux attitudes : ces doctrinaires avaient peu de doctrine ; ils ne se guidaient pas d'après des principes rigides et inflexibles. C'était, avant tout, des esprits historiques, cherchant à expliquer, à justifier, à comprendre des états de fait et à y adapter les institutions. A leur tête se plaçait Royer-Collard. Il avait pour lui, avec la profondeur de la pensée, un style large, vaste, viril, sonore et magnifique, une admirable fermeté de touche, et cet art de rattacher toutes les parties de son discours à un axiome, à une pensée première, comme toutes les branches au tronc d'un arbre. Il avait enfin cette qualité qui est indispensable, qui vient du fond de l'être : l'autorité. Avec Benjamin Constant il a été un des plus grands éducateurs politiques de la bourgeoisie. Au début, M. de Serre apporta au parti doctrinaire, dont il devait se détacher bientôt, l'appui de sa chaude et claire éloquence. — M. Guizot (d'abord secrétaire général du ministère de l'Intérieur, puis député), avait pour lui le goût des hautes synthèses de philosophie politique, la gravité de l'esprit, l'étendue des connaissances, la profondeur parfois obscure de la pensée. Camille Jordan, ancien collègue de Royer-Collard au conseil des Cinq-Cents et toujours son ami, était le personnage le plus sympathique du parti. C'étaient là les vieux doctrinaires. En dehors des Chambres, Charles de Rémuzat réunissait autour de lui un groupe d'hommes jeunes encore, mais qui devaient presque tous jouer un rôle dans l'Etat. On les appelait *les jeunes doctrinaires*.

Le parti avait pour organe le *Courrier* de 1817 à 1830 ;

(1) Ce nom leur fut peut-être donné, comme on le prétend, parce que la plupart d'entre eux avaient été formés par les Pères de la Doctrine de l'Oratoire ; mais s'il leur est resté) c'est pour le motif que nous indiquons.

le *globe,* les *archives philosophiques, politiques, littéraires,* la *Revue française.*

Le programme des doctrinaires serait difficile à retracer dans ses détails : ceux qu'on désignait sous ce nom venaient, en effet, de tous les points du monde politique. Mounier, Jordan, avaient appartenu aux assemblées révolutionnaires ; M. de Serre avait été officier dans l'armée de Condé ; Royer-Collard avait fait de l'opposition à l'Empire, mais Pasquier, Barante, et d'autres amis des doctrinaires, l'avaient servi comme fonctionnaires. Ces hommes de situation si différente, d'origine si diverse, s'étaient rapprochés, pour opposer une digue à la folie de réaction que les hobereaux du côté droit essayaient de déchaîner sur la France. L'entente avait été soudaine et spontanée comme celle que produit entre hommes, jusque-là inconnus les uns des autres, l'imminence d'un danger commun. Les idées générales qui les divisaient étaient celles-ci : Ils entendaient maintenir la Révolution dans ses conquêtes civiles et sociales, par là ils se séparaient des ultra-royalistes, mais ils ne voulaient pas les développer ; ils entendaient, non la régénérer, mais la clore ; s'ils entendaient ne pas en perdre les fruits, ils ne cessaient d'en déplorer les malheurs ; par là ils se séparaient des libéraux ; tandis que les libéraux considéraient la Charte comme un acheminement à un idéal meilleur, les doctrinaires la tenaient pour un gouvernement absolument bon. Ils voulaient la royauté légitime sans l'ancien régime avec l'égalité, et une certaine liberté sans la Révolution : je dis une certaine liberté, car c'était des libéraux singulièrement autoritaires ; ils repoussaient de toutes leurs forces la souveraineté populaire, ne reconnaissaient, comme les libéraux, que la souveraineté de la raison, représentée par les classes moyennes ; la légitimité leur fournissait le point fixe sur lequel pouvait s'appuyer leur système politique. Royer-Collard était partisan du monopole de l'enseignement par l'Etat (1),

(1) Lorsqu'il était à la tête de l'enseignement. Les partis se



il n'admettait qu'une liberté très modérée d'écrire (1).

Le caractère général des théories doctrinaires exprimées en axiomes étroits, en formules rigides, en théories abstraites, c'est la transaction. Transaction entre l'ancien régime dont les hommes de ce parti voulaient garder la tête et la Révolution dont ils défendaient les transformations sociales et l'ordre civil; entre la légitimité et la liberté, entre la démocratie représentée à la Chambre des députés et l'aristocratie qu'ils voulaient sans privilèges, mais avec une puissance de convention et un rôle de contre-poids à la Chambre des pairs.

Le caractère général de ces esprits aux allures dogmatiques, semblant considérer les faits du haut de leurs principes, c'est l'art de comprendre les circonstances, de s'en inspirer et de donner des airs de théories aux opinions qu'ils se formaient d'après elles (2).

C'est bien ce que nous allons voir en étudiant l'attitude du parti doctrinaire à l'égard du gouvernement de cabinet (3).

disputent aujourd'hui certains grands hommes morts, qu'ils combattaient pendant qu'ils étaient vivants. Nous ne voudrions pas retomber dans ce travers. Ce qu'on sait des idées de Royer-Collard sur les questions sociales et religieuses, sur son changement d'attitude lorsque ses idées ne furent plus représentées au pouvoir, permet d'affirmer sans crainte d'erreur, qu'il serait aujourd'hui partisan de la liberté. Royer-Collard était l'ennemi de la liberté de penser : lorsqu'il était à la tête de l'instruction publique, il fit appeler Jouffroy qui avait parlé librement du christianisme : « Il était là, Monsieur, et je l'ai fait pleurer », racontait-il plus tard à Sainte-Beuve.

(1) La charte de 1814 ne parlait que de la répression des délits. Dans le projet de loi sur la presse qu'il rédigea avec Guizot, Royer-Collard estimait que la censure préalable des journaux et des brochures ne nuisait en rien à la manifestation des opinions sages et sincères et ne pouvait arrêter la diffusion des connaissances utiles qui pouvaient continuer à se faire par le livre.

(2) C'étaient au fond des opportunistes.

(3) Si on consultait à ce point de vue spécial certains his-

Les doctrinaires combattirent le gouvernement de cabinet quand il était défendu par les ultra-royalistes, ils le défendirent quand les ultra-royalistes le combattaient. Nous allons essayer d'esquisser rapidement l'histoire de ces variations.

Les ultra-royalistes de la Chambre introuvable, dans des discours de tribune, dans des pamphlets ou des articles réclamaient la chute du ministère et invoquaient les principes du gouvernement de cabinet. Par les mêmes moyens, les doctrinaires défendaient la prérogative royale contre les tentatives d'empiètement de la Chambre. A la brochure de Vitrolles : *Le ministère dans le gouvernement représentatif*, Guizot répondit par une autre brochure : *Le gouvernement représentatif et l'état actuel de la France* (1816), où il exposait le principe du gouvernement de la Charte, qui avait établi, d'après lui, une monarchie limitée, mais non parlementaire. Aux tentatives de pression sur le personnel du roi par son entourage et sa famille, les doctrinaires répondaient par des notes qu'ils lui faisaient soumettre par les ministres et que Louis XVIII accueillait avec bienveillance parce qu'elles défendaient son autorité dont il était très jaloux (1).

toriens littéraires, on serait surpris de leur contradiction. Les uns déclarent que les doctrinaires « n'admettent pas un seul instant que la Chambre des députés pût s'opposer au roi, qu'elle ait le droit de dicter la politique », selon d'autres, au contraire « ils étaient pour le contrôle du gouvernement par les assemblées ». Cf. Henri MICHEL, *L'idée de l'Etat*. — LAVISSE et RAMBAUD, *Histoire générale*, t. X, p. 90. — JANET, *Histoire de la science politique*, t. II, p. 729. Ils ont tous raison mais en se plaçant à des époques différentes de la Restauration.

(1) Cf. note rédigée par Barante et remise au roi après la séance du 8 avril 1816 : « Il y a une question importante à résoudre, c'est celle-ci : Est-ce le roi qui a reçu la mission de sauver la France et de la gouverner ou la Chambre des députés ? Car telle est sa prétention avouée. En d'autres termes sera-t-il établi qu'elle imposera au roi des ministres soumis à toutes les

Enfin et surtout l'oracle du parti doctrinaire, le nouveau Sieyès, Royer-Collard, ne se lassait pas d'exposer et de défendre à la tribune la conception française du gouvernement de la Charte par opposition à la conception anglaise qu'essayaient alors de faire prévaloir les ultras.

Royer-Collard tenait pour la constitution d'une royauté forte, gouvernant aussi bien que régnant. Le point fixe du système politique c'est le roi, et les autres institutions créées par la Charte ne sont que les formes contingentes du gouvernement du roi. Les Chambres ne devaient, à aucun degré, participer au gouvernement, leur rôle était borné à la législation, et encore était-il purement consultatif. Le Roi faisait la loi avec l'avis conforme des Chambres. C'est sous l'empire de ces idées que Royer-Collard combattit le renouvellement intégral de la Chambre des députés (1), l'augmentation du nombre des députés (2) condamnait le procédé de la commission qui, en proposant elle-même la loi, empiétait sur la fonction royale de l'initiative (3). Enfin il proférait les fameuses paroles si sou-

vicissitudes d'une assemblée, ministres qui ne conserveraient la majorité que par des complaisances incompatibles avec les nécessités de l'Etat et la dignité royale. » (BARANTE, *Souvenirs*, t. II, p. 553).

(1) Séance du 12 février 1816, discussion de la loi des élections. Royer-Collard examine cette objection contre le renouvellement partiel qu'avec ce système, le ministère doit travailler constamment à conserver la majorité. Royer-Collard répond que le ministre n'a pas besoin de majorité, qu'il ne doit pas y avoir de majorité, que le ministère ne doit pas avoir les moyens de se former une majorité.

(2) Qui augmenterait la puissance de la Chambre et détruirait l'équilibre nécessaire : « augmenter le nombre des députés, c'est marcher dans la même voie, le nombre est un élément de force : au dehors, il inspire le respect, au-dedans la confiance, la Chambre plus nombreuse sera plus forte, l'équilibre entre la royauté et le pouvoir populaire en sera rompu et cependant il n'est autre que l'équilibre entre l'ordre public et la liberté.

(3) « Proposer la loi, disait de Serre, c'est régner ».

vent rapprochées de l'adresse qu'il devait présenter au Roi quatorze ans plus tard : « Le jour où le gouvernement n'existera que par la majorité de la Chambre, le jour où il sera établi en fait que la Chambre peut repousser les ministres du roi et lui en imposer d'autres, qui seront ses propres ministres, et non les ministres du roi, ce jour-là, c'en est fait, non pas seulement de la Charte, mais de notre royauté, de cette royauté *indépendante* qui a protégé nos pères et de laquelle seule la France a reçu tout ce qu'elle a jamais eu de liberté et de bonheur ; ce jour-là nous sommes en république. » Et pour prévenir tous les arguments que l'on pouvait tirer de la souveraineté du peuple qu'il combattait de toutes ses forces, mais qu'il retrouvait tout le temps devant son esprit, il niait à la Chambre tout caractère représensatif (1). Telle est la première manière des doctrinaires.

Mais à mesure qu'on s'éloignait des controverses passionnées des débuts, ils perdaient de leur intransigeance contre le régime parlementaire (2).

Royer-Collard se permettait d'empiéter en personne sur la fonction royale de l'initiative, par un amendement tendant à soumettre au jury les délits de presse. (3)

Le 17 mai 1820, il prononçait un grand discours dans lequel, oubliant les paroles de 1816, il reprochait au ministère de n'avoir pas « une majorité véritable, unie dans les mêmes sentiments et les mêmes desseins. Il n'y a plus, disait-il, que des majorités trompeuses qui se succèdent,

(1) Cf. *supra* p. 23.

(2) Dans les premiers jours d'août 1817, Barante, sur la demande de Pasquier et de Decazes, rédigeait une note où il abandonnait ses idées du 8 avril 1816, (Cf. *supra*, p. 11). La position des ministres est fausse, disait-il, s'ils ne sont pas les chefs de la majorité, car en définitive, ce sont ces chefs qui sont maîtres ; et s'il y a d'autres maîtres que le gouvernement, où en serons-nous (BARANTE, t. II, p. 298).

(3) *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 658.

qui ne sont, au fond, que des minorités accidentellement grossies d'opinions ou différentes ou même opposées. » Comme on est loin du jour où il proclamait à l'honneur des Chambres françaises l'impossibilité pour les ministères de s'y constituer une majorité. Il ne suffisait plus au ministère d'avoir la confiance du roi, il fallait encore qu'il eut la confiance de la nation. Et qui pourrait parler au nom de la nation, si ce n'est la Chambre des députés (1)?

Mais c'est surtout par son discours du 4 juin 1824, sur le renouvellement septennal où il abandonne la plupart de ses affirmations de 1815 et de 1816 qu'il marque sa conversion définitive vers les idées auxquelles il devait donner, en 1830, une expression si éclatante. — En 1816, il démontrait que la Chambre n'est pas une *représentation*, mais *un pouvoir*. En 1824, il reproche au ministère d'avoir faussé le gouvernement représentatif par son influence sur les élections : « Avons-nous le gouvernement représentatif, tel qu'il nous a été donné par le Roi ?... Pour que le gouvernement représentatif existe, il ne suffit pas, vous le savez, Messieurs, de la présence d'une Chambre, ni de la

(1) « Contre une faction maîtresse de la Chambre des députés, le roi est là avec l'immensité de ses forces et sa prérogative insurmontable contre une faction armé du pouvoir exécutif, la Chambre des députés a moins d'avantages et il importe que cela soit ainsi : cependant si la confiance de la nation la soutient elle est invincible. Témoin de ces choses redoutables la Chambre des pairs vient au secours de la constitution ébranlée, elle interpose avec dignité sa haute sagesse.... tout ce qui résulte véritablement du gouvernement représentatif maintenu dans son intégrité, c'est le besoin constant d'un ministère que la France avoue, et que la confiance publique, non moins que des talents supérieurs, élève au dessus des dangers ».

Voilà la seule mais inexorable condition de notre situation présente. Cette condition, je l'avoue et je l'admets, s'il était en mon pouvoir de l'éluder, je ne le voudrais pas. Il est temps que la France soit gouvernée. Elle ne l'est pas depuis six ans. (*Arch. parl.*, t. XXVII, p. 638).

solennité de ses débats, ni de la régularité de ses délibérations, ni de la loyauté, du patriotisme et des lumières des hommes qui le composent... et la véritable élite de la France, discernée par un choix surnaturel et rassemblée dans cette enceinte, ne réaliserait pas encore le gouvernement représentatif, si elle n'était pas envoyée par la nation » (1). En 1816, il cantonnnait étroitement les Chambres dans la discussion des lois ; et encore estimait-il que leur consentement doit se présumer. En 1824, il déclare que les Chambres doivent être admises à critiquer l'administration ; il admettait enfin la responsabilité des ministres devant les Chambres : « Les élections usurpées, la responsabilité, seul écueil des fautes ministérielles est évitée. Je ne parle pas ici de cette responsabilité tragique qui est écrite dans l'accusation et le jugement des ministres par les Chambres ; celle-là n'est qu'un principe de droit précieux à la nation, mais tout à fait inoffensif pour les ministres. Je parle de la *responsabilité morale* qu'ils subiront par le débat libre et public des lois qu'ils proposent et par la *critique de leur administration. C'est cette responsabilité morale qui est la vraie garantie du roi mal servi et de la nation abusée ou opprimée.* »

Sa correspondance nous le montre d'ailleurs tout converti à cette idée que le ministère doit se retirer devant une majorité hostile : « Eh bien ! écrivait-il à Barante, voilà depuis ma dernière lettre une autre France dans laquelle le canapé tient un peu plus de place. Il est décidément impossible, non pas seulement que le ministère se conserve, mais qu'il ouvre la session. S'il se retirait demain, la Chambre étant encore loin, vous verriez sortir des mauvaises traditions du passé et du besoin d'éluder le présent un de ces ministères tricheurs à qui nous avons eu si longtemps à faire » (2). Il oublie que lui-même a soutenu ces

(1) *Arch. parl.*, t. XLI, p. 119.
(2) 14 décembre 1827, Barante, t. III, p. 44.

ministères tricheurs. « Le ministère durera jusqu'à ce que le vent de la Chambre, venant à souffler, le fasse tomber » (1).

A-t-il rédigé lui-même, comme on lui en attribue généralement le mérite, la fameuse adresse des 221? ou bien se croyait-il tenu à une collaboration moins directe par sa qualité de président de la Chambre? C'est ce qu'il est difficile de déterminer. Mais il est certain qu'il l'a inspirée et que, dans tous les cas, elle exprimait à merveille son opinion du moment. Comment expliquer ces variations d'autant plus sensibles chez Royer-Collard, qu'il avait l'habitude de généraliser et de proposer toujours son opinion sous forme de théorie?

En 1815, Royer-Collard était royaliste pour des raisons intimes : il était plus près de ses origines, se souvenait de son rôle de conseil des rois exilés, gardait son royalisme sentimental que l'expérience devait lui faire perdre. La conception d'une royauté active était, d'ailleurs, dans la tradition française, beaucoup plus que celle du roi impeccable et inactif de l'Angleterre.

Après toutes les secousses que venait de subir la nation, le premier besoin qui se faisait sentir était celui de l'ordre ; il fallait songer à l'autorité avant d'organiser la liberté. Il s'agissait donc, avant tout, d'affermir le pouvoir royal, point fixe du système politique et ne pas permettre qu'il fût énervé par des discussions trop libres dans la presse ou à la tribune.

Royer-Collard était alors agressif contre la Révolution. Le souvenir de la Convention lui faisait redouter les excès des assemblées : « Le peuple ne peut se faire obstacle à lui-même ». La charte lui semblait une garantie suffisante contre le retour du despotisme napoléonien.

Mais surtout ceux des hommes politiques qui voulurent résister à la folie de réaction de 1815 furent amenés à combattre le gouvernement de Cabinet. Il était alors difficile

(1) 9 novembre 1829, *ibid.*, 111, 524.

de conserver la clarté de ses idées ; et d'ailleurs était-il nécessaire de perdre la France pour respecter des théories? Le parti royaliste s'était fait le champion des droits de la Chambre où il avait la majorité ; or les propositions apportées quotidiennement à la tribune montraient bien que si ce parti réclamait le régime parlementaire, s'il voulait cette garantie de la liberté, ce n'était que pour étouffer toutes les libertés.

La Chambre introuvable se donnait des allures de Convention contre-révolutionnaire. De là, la nécessité pour arrêter ces tentatives de domination de combattre les arguments qu'elle invoquait, les droits qu'elle prétendait avoir, et, par là, le système parlementaire lui-même. — Les libéraux firent prévaloir les droits de la couronne pour réaliser un régime de liberté ; les Ultras voulaient asservir le monarque pour établir un régime vindicatif et réactionnaire.

Mais le bon sens, la modération, la compréhension des nécessités modernes, la notion de la liberté, compatible avec l'autorité qui, au début de la Restauration se trouvait chez Louis XVIII et Richelieu, passe à la fin dans la majorité de la Chambre ; sur le trône, au contraire, étaient montés avec Charles X des préjugés d'ancien régime, des prétentions au pouvoir absolu, des idées de contre-révolution, la haine entretenue par des conseillers aveugles. — Louis XVIII était revenu dans les voies séculaires de la royauté française ; il s'était lié avec son peuple contre les excès de la noblesse ; Charles X voulut marcher avec la noblesse contre son peuple.

Royer-Collard et les doctrinaires se trouvaient pris entre leurs théories légitimistes et l'impérieuse nécessité de se ranger du côté du bon sens et de la modération.

Royer-Collard, en se défendant d'accepter la formule : « Le roi règne et ne gouverne pas », fut cependant obligé d'agir comme s'il l'adoptait. Qui voudrait le lui reprocher ? Cette Constitution anglaise dont on lui opposait out le temps les exemples n'avait pas été immuable : le roi, les

Lords, les Communes avaient eu chacun à leur tour la prépondérance. Le régime représentatif n'est pas soumis à un type invariable : sa qualité dominante, c'est la plasticité. Au fond, comme on l'a fait remarquer, l'unité théorique de la vie de Royer-Collard est dans cet axiome qu'il s'était donné pour règle de conduite : « Demander où est la souveraineté, c'est être despotiste et déclarer qu'on l'est. » Royer-Collard, parce qu'il ne veut pas de despotisme, défend à tout pouvoir quelconque de s'attribuer la souveraineté.

Seulement il a eu à adresser sa défense à des pouvoirs divers : Aux débuts, la Chambre menace la liberté, il lui dit : « Vous n'êtes pas Souveraine. » A la fin, c'est le roi et il lui rappelle : « Vous n'êtes pas Souverain. » Parce qu'il a dit la même chose à des personnes différentes, il paraît avoir été versatile. Sa conduite, au fond, est une ; mais sa parole reste contradictoire avec elle-même dans la forme altière et dogmatique qui était de l'essence de son génie.

Les théories ont peu d'importance dans le cours des événements. Les partis adoptent l'opinion qui leur plaît et l'étayent ensuite avec des constructions juridiques. Quand ces constructions deviennent gênantes on les abandonne et on change d'opinion.

La dissolution du 5 septembre 1816 inspirée par Royer-Collard a sauvé la monarchie légitime ; la dissolution de 1830, qui était faite contre ses amis et lui, l'a définitivement perdue. Royer-Collard protesta d'ailleurs par son attitude contre cette révolution de Juillet qu'il avait contribué à déchaîner. Il garda sa foi légitimiste. Il ne voulait pas être considéré comme un apôtre de la liberté ; et cependant, de son vivant déjà, on commençait à vouloir lui imposer le mérite de ce démocratique apostolat. C'est malgré lui que Royer-Collard s'était rallié au régime parlementaire ; et il passa la fin de sa vie à le regretter.

RAPPORTS DU POUVOIR EXÉCUTIF ET DES CHAMBRES

Le régime parlementaire est un régime de collaboration des pouvoirs. Nous en avons jusqu'ici étudié les principes ; il faut maintenant en examiner le fonctionnement pratique.

Le régime parlementaire suppose un ensemble d'action réciproque des pouvoirs. Le roi a action sur les Chambres, les Chambres ont action sur le roi.

Les règles d'action du roi sur les Chambres sont toutes dans la Charte. Le roi prononce l'ouverture et la clôture des sessions ; il proroge et dissout la Chambre des députés. Il a le droit d'initiative des lois, et il l'a seul. Les Chambres n'ont pas le droit d'amendement.

Le roi sanctionne la loi.

Au contraire, les Chambres devront, par leur patiente énergie, créer des moyens d'influer sur le pouvoir exécutif.

Le régime parlementaire fera subir une transformation aux droits du roi : ainsi dans l'esprit de la Charte, lorsque le roi faisait une proposition, la mesure devait être présumée nécessaire ; par conséquent, le consentement des Chambres se présumait : c'était diminuer la liberté des discussions des Chambres. C'est pourquoi Chateaubriand (1) voulait que le roi usât le moins possible de l'initiative et la laissa à peu près entière aux Chambres. Mais lorsque, avec les progrès du régime parlementaire, il fut admis que

(1) *Mon. sel. ch.*, ch. VI.

les projets n'émanaient que nominalement du roi, que les ministres en étaient les véritables auteurs, la discussion fut complètement libre. Les Chambres exercèrent même le droit d'amendement.

Le régime parlementaire s'opposait à ce qu'on invoquât le nom du roi dans un sens ou dans l'autre au cours des discussions législatives. Dès le 4 novembre 1815 (1), un pair avait proposé une addition au règlement qui interdisait de parler du roi au sein de la Chambre. La facilité avec laquelle on se permettait de faire intervenir au milieu d'une discussion le nom sacré de Sa Majesté, lui paraissait être alors également contraire au respect qui doit environner le trône et aux principes du gouvernement représentatif. Cette proposition fut combattue par des pairs qui y voyaient une hérésie politique (2), la discussion fut reprise ; et il fut décidé qu'il y avait là une question de convenance qui ne pouvait faire l'objet d'un article de règlement.

La règle proposée par le noble pair fut observée dans la suite comme si elle avait été formulée expressément.

(1) *Arch. parl*, t. XII, p. 180.
(2) *Ibid.*, p. 150.

MOYENS D'ACTION DU ROI SUR LES CHAMBRES

CHAPITRE VI

ENTRÉE ET PAROLE DES MINISTRES AUX CHAMBRES

C'est un trait général, sinon exclusif, de toutes les constitutions qui admettent le régime parlementaire que les ministres peuvent être pris au sein des Chambres et conserver, en même temps que les fonctions ministérielles, leur qualité de membre de ces Chambres. Le parlementarisme français leur donne, en outre, leur entrée dans celle des Chambres dont ils ne font pas partie.

Il serait facile de montrer que dans la plupart des travaux préparatoires de diverses constitutions on n'a jamais discuté directement l'établissement du régime parlementaire. Les débats ont porté presque exclusivement sur la question de la compatibilité des fonctions législatives et des fonctions ministérielles ou de l'entrée des ministres dans les Chambres.

« Les ministres, dit la Charte (art. 54), peuvent être membres de la Chambre des pairs ou de la Chambre des députés. Ils ont leur entrée dans l'une ou l'autre Chambre, ils doivent être entendus quand ils le demandent. »

Ce qu'on sait des rédacteurs de la Charte, d'après les mémoires de Ferrand et de Beugnot, permet d'affirmer que, par cet article 54, ils n'avaient pas eu l'intention d'établir le régime parlementaire ; ils étaient plutôt dans la tradition révolutionnaire, d'après laquelle la présence d'agents du pouvoir exécutif au sein des Chambres est un moyen

d'influence sur le pouvoir législatif. C'était donc de simples facultés que l'article 54 établissait au profit du pouvoir exécutif; l'évolution du système de la Charte dans le sens du régime parlementaire aura pour effet de transformer ces facultés au profit de l'exécutif en des sortes d'obligations à sa charge. « Les ministres, dit Chateaubriand, doivent être membres des Chambres, parce que représentant alors une partie de l'opinion publique ils entrent mieux dans le sens de cette opinion et sont portés par elle à leur tour. Ensuite le ministre député se pénètre de l'esprit de la Chambre laquelle s'attache à lui par une réciprocité de bienveillance et de patronage (1). »

« Tout gouvernement, disait encore de Serre (2), serait évidemment trop faible qui devrait diriger les affaires publiques avec le concours des Chambres s'il n'avait pas une partie de ses membres et même de ses principaux membres dans les Chambres. » Dans la séance du Conseil privé du 6 juin 1814, tenue après la promulgation de la Charte pour discuter les questions essentielles à la mise en œuvre de la Constitution, M. de Jaucourt énonça le désir que les ministres fussent membres des deux Chambres afin d'y prendre la parole en qualité de pairs ou de députés. Ils éviteraient ainsi de parler au nom du roi qui ne doit jamais être compromis dans ces discussions (3). Jaucourt proposait, en somme, l'adoption de la règle anglaise; mais il semble qu'il se trompait sur sa portée : si on admet que les ministres sont les agents du roi, c'est-à-dire si on repousse le régime parlementaire, les ministres seront considérés comme parlant au nom du roi, même dans les Chambres dont ils font partie; si, au contraire, on admet le régime parlementaire, les ministres sont considérés comme parlant au nom du Cabinet même dans les Chambres dont ils font partie.

Il y eut bien des exceptions à cette règle que les ministres

(1) *Mon. sel. ch.*, ch. XXIV.
(2) C. D., 6 juin 1821.
(3) VITROLLES, t. II, p. 260.

d'un gouvernement parlementaire doivent être autant que possible choisis dans le sein des Chambres, mais on peut dire que le nombre en suivait les fluctuations du régime parlementaire.

Au début de la Restauration nous trouvons un ministre par la volonté du roi qui n'appartenait à aucune Chambre. Mais le 31 janvier 1818, Decazes fut appelé à la pairie. « Il désirait ardemment cette faveur ; la position d'un ministre qui ne faisait partie d'aucune des deux Chambres avait quelque chose de faux et il était encore loin de l'âge de 40 ans nécessaire pour entrer à celle des députés (1). »

Sous le ministère de Villèle qui marque la période de fonctionnement normal du régime parlementaire, les ministres sont pris au sein des Chambres. Il en est de même sous le ministère Martignac. Mais, au contraire, les ministres pris hors des Chambres sont très nombreux dans le ministère Polignac : et ce choix suffisait à marquer l'intention du roi de réagir contre le système parlementaire (2).

La Charte donnait encore aux ministres leur entrée dans les Chambres alors même qu'ils n'en faisaient pas partie (3).

Dans la séance du Conseil privé du 16 juin 1816, Vitrolles insista sur la nécessité de la présence des ministres aux débats législatifs (4) ; il montrait qu'il ne serait pas raisonnable d'abandonner aux rapporteurs des commissions ou aux orateurs des Chambres la défense des projets du gouvernement ; que les ministres devaient toujours intervenir dans les discussions. « Les ministres, dit Chateaubriand (5), doivent toujours répondre, toujours venir quand les Chambres paraissent le souhaiter (6). »

(1) Pasquier, t. IV, p. 215.

(2) A rapprocher de la constitution du ministère Rochebouet au 16 mai.

(3) Le règlement de la Chambre des députés (art. 18), de la Chambre des pairs (art. 83), détermine la place des ministres.

(4) *Mém.* t. II, p. 264.

(5) *Mon. sel. la Charte*, ch. xv.

(6) Dans le conflit constitutionnel qui se déroule en Prusse

Cependant les ministres ne comprirent pas tout d'abord l'importance de leur présence aux débats législatifs. Ce n'était qu'exceptionnellement qu'ils y assistaient. La preuve matérielle en est que, pendant longtemps, le *Moniteur* mentionna l'entrée et la sortie des ministres, accompagnée d'une certaine solennité. Les procès-verbaux portent : « Leurs Excellences les ministres sont introduits... (1) » « Les ministres du roi sont introduits dans les formes accoutumées (2)... » Nous avons montré les efforts de la Chambre de 1816 pour attirer des ministres au sein des Chambres. — Si ces efforts furent couronnés d'un succès immédiat, cependant la règle ne fut pas admise comme aujourd'hui que tous les débats de la Chambre devaient se dérouler en la présence et dans une certaine mesure sous la direction du ministère.

Le duc de Richelieu paraissait très rarement aux séances de la Chambre ; il y faisait seulement dans les grandes circonstances une courte apparition (3).

Le ministère qu'il présidait n'eut jamais l'ambition de mener les débats, il se bornait à y participer quelquefois. A la discussion passionnée de la pétition de la demoiselle Robert (décembre 1816), qui occupa deux longues séances le ministre de la police, interpellé à chaque instant, ne daigna pas paraître. Dans les débats sur l'adresse de 1821 qui aboutirent à la chute du second ministère Richelieu, le président du Conseil n'apparut pas. M. de Serre soutint à peu près seul le choc de l'opposition et de la contre-opposition. Après le vote de l'adresse, le ministère se débat en-

en 1862, la Chambre essaye d'exiger la présence des ministres ; mais Bismarck eut l'énergie de faire triompher sa thèse que l'entrée des ministres aux Chambres (art. 60), constituait pour eux un droit, non une obligation.

(1) *Arch. parl.*, t. XII, p. 357.

(2) *Arch. parl.*, t. XIV, p. 91.

(3) Pasquier t. IX, p. 142.

core ; M. de Serre garde la mission de le représenter à la Chambre (12 décembre 1821).

Villèle, au contraire, se conduit en chef véritable d'un gouvernement parlementaire. Aussi se fait-il un devoir d'assister le plus souvent possible aux débats des Chambres. Il en fut de même de Martignac. — C'est, au contraire, en violation des règles du gouvernement de cabinet que Polignac avait été porté au pouvoir : Il resta dans la logique de son origne. Il ne parut pas dans la discussion de l'adresse des 221. Il laissa à Guernon-Ranville, appelé directement des fonctions de magistrature à la dignité ministérielle, le soin de défendre un cabinet à qui on reprochait, avant tout, le nom même du président du Conseil (1).

Quoique les ministres puissent entrer et parler dans les deux Chambres également, l'usage voulait que, dans les affaires intéressant plus spécialement une Chambre, seuls devaient participer à la discussion les ministres membres de cette Chambre. Aussi un ministre membre de la Chambre des Pairs devait éviter de prendre part à la discussion de l'adresse de la Chambre des députés (2).

Mais, par contre, les ministres n'abandonnaient en rien aucune des prérogatives de leur qualité de membre de l'assemblée dont ils étaient membres. Aussi les ministres députés ne se faisaient aucun scrupule d'intervenir dans les questions de discipline intérieure pour demander, par exemple, un rappel à l'ordre contre un membre de la Chambre (3). Mais ce sont là des questions de tact et de convenances plus que des questions juridiques.

Non seulement les ministres avaient entrée aux Chambres,

(1) Il est certain que la présence des ministres aux Chambres passionne les débats. C'est pourquoi le second empire préfère le système de la seule admission aux Chambres d'avocats du gouvernement.

(2) C. D., 7 mars 1828. *Arch. parl.*, t. LIII, p. 3.

(3) 3 mars 1817. *Arch. parl.*, t. XIX, p. 231.



mais encore ils y jouissaient d'un privilège : ils devaient être entendus quand ils le demandaient.

Cette règle de la Charte fut entendue de la façon la plus rigoureuse par les Chambres de la Restauration. Le droit des ministres de prendre la parole au moment où ils le voulaient était absolu ; ils pouvaient, non seulement scinder une délibération, mais encore interrompre un orateur (1).

Ils devaient même être entendus entre deux épreuves : l'article 54 ne faisait pas d'exception pour ce cas (2). C'est inutilement que Chauvelin propose une modification du règlement tendant à prévenir les abus, de la part des ministres, de leur droit de prendre à tout moment la parole ; la Charte était formelle et on ne pouvait la modifier par voie de règlement (3).

Mais l'usage atténuait ce que cette liberté des ministres pouvait avoir d'excessif : il était admis, en effet, qu'un membre devait toujours être entendu après un ministre (4). Cependant la Chambre refusa de consacrer cet usage par un article formel de son règlement (5).

(1) C. D., 14 janvier 1820.

(2) C. D., 1er juin 1819, *Arch. parl.*, t. XXIV, p. 684.

Cette interprétation n'est plus admise aujourd'hui : séance du mercredi 4 mars 1903 : M. Rouvier demande la parole. M. le président. — Il est certain que le vote était commencé. Je regrette de ne pouvoir donner la parole au ministre des Finances. — En ce moment le président procède à la contre-épreuve. — Le président. — Le vote est acquis, mais, dorénavant, avant chaque vote je demanderai au gouvernement s'il n'a pas d'observation à faire. — Le ministre des Finances. — Je m'incline, mais je préviens la Chambre que je demanderai au Sénat de repousser cet amendement, qui, dans la forme où il est rédigé est de nature à apporter le désordre dans nos finances.

(3) C. D., 14 janvier 1820, *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 39.

(4) C. D., 5 mai 1821, *Arch. parl.*, t. XXXI, p. 273. C'est aujourd'hui une règle formelle : art. 36, du règlement du Sénat ; art. 103, du règlement de la Chambre.

(5) Prop. de M. Alex. de Lameth, 17 avril 1821, *Arch. parl.*, t. XXXI, p. 55.

CHAPITRE VII

COMMISSAIRES DU ROI. — COMPATIBILITÉS

Les ministres ne peuvent prétendre à une compétence universelle ; cela est particulièrement vrai sous le régime parlementaire où le talent oratoire et surtout l'influence politique, beaucoup plus que les connaissances spéciales, portent à la tête des ministères. Aussi est-il utile que les ministres aient la faculté de se faire assister par des commissaires dont la compétence technique et professionnelle puisse éclairer la discussion de certaines lois (1).

La Charte ne parle pas des commissaires. Il faut chercher le fondement législatif de cette institution dans le complément nécessaire de la Charte : la loi du 13 août 1814 *sur les relations des deux Chambres avec le Roi et entre elles*. « Les messages du roi contenant des propositicns de lois sont portés aux Chambres par ses ministres qui pourront être assistés de commissaires envoyés par le roi (2) ».

Cette institution est curieuse à étudier dans le régime parlementaire hésitant de la Restauration.

Elle ne fut pas admise sans protestations, les royalistes d'ancien régime la considérait comme contraire à la dignité royale. Le roi, disaient-ils, envoie des commissaires

(1) Cf. art. 6, loi 16 juillet 1875.

(2) Titre III, art. 1er. Les règlements des Chambres leur réservaient des sièges vis-à-vis du bureau.

pour exécuter ou faire exécuter ses ordres; mais jamais pour soutenir en son nom une discussion dont le résultat est incertain (1). Cette objection n'avait pas de valeur dans un système parlementaire où les ministres choisissent effectivement les commissaires pour défendre des projets dont ils sont les auteurs véritables.

L'usage de faire intervenir des commissaires dans les discussions législatives pouvait avoir une grave influence sur les destinées du gouvernement de cabinet ; si les ministres avaient pu se reposer sur des commissaires du soin de défendre leurs projets, le régime politique de la Charte aurait peut-être évolué dans un sens analogue à celui du second Empire à ses débuts; les ministres se seraient, en fait, dispensés d'assister aux débats législatifs, laissant à des avocats du gouvernement le poids de la discussion. C'en était fait du régime parlementaire. Avant même le vote de la loi du 17 août 1814, les ministres avaient essayé de se décharger ainsi sur des commissaires de la défense de leurs projets; mais les Chambres ne le permirent pas. M. Dumolard fit déclarer le principe que les commissaires ne pouvaient parler qu'en la présence d'un ministre et sous sa responsabilité (2).

Royer-Collard était le véritable auteur du projet de loi sur la presse; cependant la Chambre ne voulut pas consentir à ce qu'il en soutint seul la discussion parce qu'il n'était que directeur de la librairie. Elle exigea l'intervention du ministre responsable, l'abbé de Montesquiou. Ainsi, dès 1816, l'énergie de la Chambre fit admettre la règle que le ministre doit toujours attester par sa présence qu'il prend la responsabilité des paroles du commissaire du gouvernement : suivent les termes mêmes de la loi du 13 août 1816 : Les commissaires assistent les ministres, ils ne les remplacent pas (3).

(1) C. D., 14 juillet 1814, *Arch. parl.*, t. XII, p. 45.
(2) C. D., juillet 1814. *Arch. parl.*, t. XII, p. 152.
(3) Aujourd'hui que le régime parlementaire est bien établi

Mais l'usage qui fut fait des commissaires dénote l'état encore rudimentaire du gouvernement de cabinet. Nous relevons en ce sens deux catégories de faits : 1° des commissaires du gouvernement (en général des conseillers d'Etat) sont désignés pour soutenir des lois de nature politique, n'exigeant aucune connaissance technique ; 2° des membres des Chambres sont désignés comme commissaires du roi pour soutenir devant la Chambre, à laquelle ils appartiennent, les projets du gouvernement.

En 1819, Guizot, qui n'était pas encore député, fut chargé, en qualité de commissaire du roi, de soutenir la loi sur la presse présentée par M. de Serre. « Fausse et faible situation qui dénote l'enfance du gouvernement représentatif. On ne parle pas politique comme on plaide une cause, ou comme on soutient une thèse. Pour agir efficacement dans une assemblée délibérante, il faut y délibérer soi-même, c'est-à-dire en être membre, et y avoir, à l'égal des autres, sa part de liberté, de pouvoir et de responsabilité. Je m'acquittai convenablement, je crois, mais froidement de la mission que j'avais reçue. Je soutins contre M. Benjamin Constant l'application du droit commun en cas d'infidélités dans les comptes rendus des séances des Chambres, et contre M. Daunou les garanties exigées par le projet de loi pour l'établissement des journaux. La Chambre parut goûter mes raisons et me donna raison. Mais je me tins sur la réserve et ne pus que rarement prendre part au débat. Je n'ai nul goût pour les situations incomplètes et les rôles convenus. Quand on entre dans une arène où se débattent les affaires d'un pays libre, ce n'est pas pour y faire parade d'esprit et de beau

les Chambres ne tiennent plus la main à une observation aussi littérale de la loi du 16 juillet 1815 ; il est d'usage que pour les projets techniques dans lesquels aucune responsabilité n'est engagée, les ministres laissent aux commissaires le soin de les représenter complètement et s'abstiennent de venir en séance (PIERRE, p. 677.)

langage ; il faut s'engager dans la lutte en véritable et sérieux acteur (1).

Les commissaires du roi continuèrent cependant à intervenir dans la discussion des lois politiques. En 1822, dans la discussion sur la presse à la Chambre des Pairs, le discours de Vatimesnil, simple conseiller d'Etat et commissaire du roi, produisit une impression plus profonde que celui du Garde des sceaux, Peyronnet (2). Salvandy (qui n'est député qu'en 1832), essaie d'ajouter, à sa réputation d'écrivain une réputation d'orateur en abordant la tribune comme commissaire du roi sous le ministère de Martignac (3). Le grand naturaliste Cuvier, conseiller d'Etat, s'était fait une spécialité de défendre, comme commissaire du roi, les projets du gouvernement, quels qu'ils fussent, à la Chambre des députés. Aussi était-il considéré comme étant, sinon dans le ministère, tout au moins « en dedans de la machine gouvernementale (4) ».

Avec le progrès du régime parlementaire, la physionomie de l'institution des commissaires s'est modifiée ; les commissaires du gouvernement ne sont plus considérés comme des orateurs appelés à influer sur les Chambres par leur éloquence ou des arguments de nature politique. Ils ne servent plus, pour ainsi dire, qu'à documenter une discussion. De hauts fonctionnaires continuent, par exemple, à être désignés dans la discussion des budgets des services auxquels ils sont attachés, parce qu'ils en connaissent particulièrement les besoins. Mais si des commissaires du gouvernement sont désignés dans la discussion des lois politiques, ils évitent de faire des discours, ils donnent seulement aux ministres les renseignements qui pourraient leur être utile au cours de la discussion.

(1) *Mém.*, t. I, p. 53.
(2) FERRAND, *Mém.*, p. 252.
(3) HAUSSEZ, t. II, p. 50.
(4) HAUSSEZ, t. I, p. 400.

On ne choisit plus de commissaires à raison de leur éloquence ou de leurs aptitudes politiques.

L'usage curieux d'investir des députés de la mission officielle de défendre les projets du gouvernement en leur conférant la qualité de commissaire du roi, dura jusqu'à la fin de la Restauration. Dans les débuts, il répondait à un besoin particulier : le besoin d'introduire quelque compétence dans le travail des commissions. La majorité de la Chambre introuvable se composait de gentilshommes arrivant de leurs châteaux, de leurs salons ou de l'étranger, avec une ignorance complète des affaires publiques. Elle nomma une commission du budget à son image : tous ceux qui avaient quelque compétence financière en furent exclus. Le seul ministre des Finances n'eut pas suffi à la lutte qui devait être de tous les instants contre l'ignorance et les préjugés. La qualité de commissaire du roi conférée à quelques députés éminents leur permettait de se faire entendre au sein de la commission. Pasquier rapproche la mission qu'il reçut alors, d'un professorat (1).

Dans la suite les députés de la majorité reçurent encore les fonctions de commissaires du roi : c'était faire d'une manière ouverte et formelle ce qui se fait aujourd'hui à la suite de négociations secrètes ou bien tacitement. Les mi-

(1) « En acceptant cette tâche, (t. IV, p. 82) j'étais loin de prévoir à quel point elle serait lourde et pénible. J'ai eu à lutter contre les préventions, les ignorances, les mauvais volontés souvent intraitables sans espoir de jamais les désarmer. Mes tribulations commencèrent avec la discussion des bureaux ; c'était donc pour les personnes qui avaient quelques expérience une sorte de professorat qui durait tous les matins deux ou trois heures. Je dirai, par exemple que je fus obligé de consacrer deux matinées à expliquer le mécanisme des banques... Le bureau où se trouvait le duc de Gaëte était un cours de finances et d'administration... La commission repoussant les propositions du gouvernement, il fut résolu que les ministres et les commissaires du roi demanderaient à être entendus par la commission et qu'on débattrait avec elle tous les points litigieux ».

nistres ne suffiraient pas à eux seuls à défendre les lois importantes ; il faut qu'ils soient aidés par quelques députés de la majorité. Le rôle de commissaire du gouvernement, sans le titre, est parfois rempli, en fait, par le rapporteur (1).

Il ne faut pas s'y tromper : ces députés nommés commissaires du roi étaient le plus souvent des fonctionnaires, la Charte n'admettait aucune règle d'incompatibilité.

Le ministère attachait à sa fortune des députés éminents en les appelant au Conseil d'Etat. Dans ces conditions, la qualité de commissaires du roi n'était qu'une précision, dans un cas déterminé, de la mission générale de défendre les projets du gouvernement qu'ils tenaient de leurs fonctions mêmes. Ainsi, Martignac appelé au Conseil d'Etat par Villèle et nommé directeur de l'enregistrement et des domaines, fut chargé de soutenir, en qualité de commissaire, les projets de loi sur les indemnités aux anciens colons de Saint-Domingue, le projet de code forestier, la loi sur la traite des noirs, etc.

Le régime parlementaire consiste, en dernière analyse, dans le contrôle du pouvoir exécutif par la Chambre. La première condition du fonctionnement normal de ce régime, c'est donc l'indépendance des Chambres. Cette indépendance sera menacée si la Constitution laisse au pouvoir exécutif des moyens d'action trop puissants sur les membres de ces Chambres. De ces moyens d'action, le plus efficace et aussi le plus avouable, c'est la fonction publique. Que les fonctionnaires puissent être députés, ils restent

(1) Corvetto nomma directement, et sans le consulter, M. de Serre, commissaire pour la défense du budget. « C'est une sottise ou une insolence, dit M. de Serre, probablement l'une et l'autre. » Ce n'était, en réalité, ni l'une ni l'autre. Corvetto était un ministre de l'école impériale plus habitué à donner des instructions à des agents qu'à se concerter avec des députés. GUIZOT, t. I, p. 209.

sous l'influence du gouvernement par la subordination hiérarchique et la menace de révocation ; mais que les députés puissent être nommés fonctionnaires et cumuler les deux qualités, c'est encore plus grave : c'est alors une tentation de corruption qui s'étend à tous les députés. — Et cependant il convient de ne pas éloigner des assemblées législatives tous les fonctionnaires dont le titre même est une garantie de compétence. La conciliation entre le besoin et l'indépendance des assemblées de contrôle et la nécessité de ne pas en éloigner toute une classe éclairée de la nation, constitue un des problèmes les plus délicats de la science politique.

Il faut aussi que les élections soient faites par des électeurs indépendants. D'où la nécessité de déclarer inéligibles certains fonctionnaires, dans les circonscriptions où ils sont présumés devoir exercer une influence considérable à raison de leurs fonctions : c'est la question des inéligibilités relatives.

La Charte de 1814 n'admettait ni incompatibilité ni inéligibilité. Tous les fonctionnaires pouvaient donc briguer le mandat électif dans toutes les circonscriptions, et l'exercer sans résilier leurs fonctions. Aussi l'opposition ne tarda-t-elle pas à manifester la crainte que la Chambre élective, envahie par les fonctionnaires, ne devint un jour une sorte de Conseil d'Etat, une succursale de l'administration supérieure. Répondant à cette préoccupation, Barthe et Labastide en 1815, Cornet d'Incourt en 1817, Méchin en 1880, proposèrent d'exclure de la Chambre certaines catégories de fonctionnaires. Ces propositions furent repoussées, mais on reconnut en même temps que le principe en était fondé en établissant certaines inéligibilités : celles des préfets et des généraux dans leur circonscription (1) et, celles des sous-préfets pour les collèges d'arrondissement électoraux qui comprenaient la totalité où une partie des électeurs de l'ar-

(1) Art. 17, loi 5 février 1817.

rondissement de leur sous-préfecture (1). Ces inéligibilités étaient déjà établies par l'acte additionnel. Cependant l'invasion des fonctionnaires continuait. De plus en plus les collèges électoraux portaient leurs choix sur des fonctionnaires ; de plus en plus les députés briguaient des fonctions publiques. Un débat fut soulevé à la Chambre, en 1826, par un article du *Journal du Commerce* dénonçant la servilité de la Chambre. Celle-ci traduisit le journal à sa barre, Royer-Collard le défendit. Il montra avec son ironie puissante le danger qui existait pour le régime parlementaire du fait de la présence de nombreux fonctionnaires dans la majorité. « La prudence commune, cette prudence aussi vieille que le genre humain, enseigne que la situation particulière des hommes détermine leurs intérêts et qu'il faut s'attendre trop souvent que leurs intérêts déterminent leurs actions. Là où le contraire arrive il y a de la vertu. Elle seule opère ce miracle ; il faut de la vertu aux fonctionnaires pour rester indépendants ». Moins de dix ans auparavant, Royer-Collard montrait avec la même force, que la présence des fonctionnaires à la Chambre était conforme à la Charte qu'il considérait alors comme excluant le régime parlementaire. En 1817, en effet, Villèle, s'inspirant de la constitution anglaise, avait proposé un amendement à la loi électorale qui, sans établir aucune incompatibilité, était de nature à augmenter l'indépendance de la Chambre et à diminuer le nombre des fonctionnaires députés. Cet amendement était ainsi conçu : « Les députés qui, ultérieurement à leur nomination, seraient promus par le gouvernement à une fonction ou à un emploi amovible, cesseront par le seul fait de leur acceptation de faire partie de la Chambre. Mais ils pouront y être réélus par leurs départements s'ils ne sont dans les cas prévus par l'article 17. »

Corbière appuya la proposition de son ami. « Notre devoir est de veiller à ce que, par tous les moyens possibles, la

(1) Art. 8, loi du 23 juin 1820, dite du double vote.

Chambre soit composée de députés libres dans leur opinion et véritablement indépendants (1). »

M. de Serre, au nom du cabinet, combattit cette proposition comme attentatoire à l'autorité royale. — Or la proposition avait été faite par un parti qui se vantait de son respect et de sa soumission à l'autorité royale. Le cabinet avait eu pour auxiliaires Royer-Collard et ses amis qui cherchaient, dans l'autorité royale, la garantie de l'ordre public et de la réelle liberté. (2)

La proposition fut reprise annuellement, sans succès, et d'ailleurs sans espoir d'un résultat immédiat, soit par les libéraux, soit par la contre-opposition de droite. Après la chute de Villèle, elle fut reprise par l'opposition libérale qui venait de remporter aux élections de 1827 une éclatante victoire. La proposition était d'ailleurs plus large que celle de Villèle en 1817 ; elle soumettait à la réélection tous les députés qui, pendant l'exercice de leur mandat, avaient reçu une fonction ou un simple avancement dans la fonction. — Cette proposition fut votée à la Chambre des députés, mais échoua à la Chambre des pairs (3).

Le duc de Broglie, dans un calcul publié à l'occasion de cette proposition, estimait que sur 1 400 députés élus de 1814 à 1828, 1 200 à peu près avaient accepté des fonctions publiques. Mais il comptait dans ce chiffre toutes les fonctions gratuites : maires, conseillers généraux, conseillers d'arrondissement. En 1828, la Chambre comptait 130 véritables fonctionnaires parmi lesquels plusieurs conseillers d'Etat. Il est bon cependant de remarquer que le Conseil

(1) C. D., 8 janvier 1817. *Arch. parl.*, t. XVIII, 90.

(2) « N'est-donc pas un principe fondamental et sacré que c'est le roi qui gouverne ? Le principe reconnu, peut-on nous proposer de statuer que la nomination du roi fera tomber un membre de cette chambre en état de suspicion nationale ? »

(3) Passée dans la loi du 14 septembre 1830, cette disposition n'eut pas pour effet de diminuer le nombre des fonctionnaires aussi considérable dans les chambres de la Monarchie de juillet que dans les chambres de la Restauration.

d'Etat n'était pas alors comme aujourd'hui un corps à peu près exclusivement administratif : c'était plutôt un conseil politique où étaient appelés les hommes marquants des diverses nuances du parti royaliste. Les conseillers d'Etat se croyaient une certaine indépendance ; les députés doctrinaires, Royer-Collard, Camille Jordan, etc., regardèrent comme une indignité de la part de leur ancien ami de Serre, devenu ministre, leur exclusion du Conseil d'Etat, alors qu'ils faisaient une opposition ouverte à son ministère.

« Le gouvernement faisait dans le Conseil d'Etat, non seulement une étude approfondie des questions, mais une expérience préparatoire des idées, des désirs et des objections qu'il devait rencontrer plus tard dans une lutte plus rude et sur un théâtre plus bruyant (1). »

La réforme parlementaire, c'est-à-dire l'établissement d'incompatibilité sera, après la réforme électorale, l'article le plus important du programme libéral à la veille de 1848.

(1) Guizot, t. I, p. 182. — Sirey, du *Conseil d'Etat selon la monarchie constitutionnelle*, 1818. — Cormenin, du *Conseil d'Etat envisagé comme conseil et comme juridiction dans notre monarchie constitutionnelle* 1828. — Cormenin, un des fondateurs du droit administratif était député et maître des requêtes.

MOYENS D'ACTION DES CHAMBRES SUR LE GOUVERNEMENT

Nous avons vu que pendant la duréé de la Restauration s'était affirmée l'idée d'une collaboration des Chambres et du roi dans le gouvernement. Les Chambres eurent la notion très nette de ce que devait être leur part dans cette collaboration ; ce n'était pas une direction antérieure, mais un contrôle des faits accomplis. « Nous ne demandons point, disait Sébastiani, que la paix et la guerre se négocient et se signent à la tribune ou en vertu de nos délibérations ; *nous demandons raison des actes consommés*, de la politique générale adoptée par le ministère... Nous ne voulons pas les gêner dans la liberté de leur conduite ; nous leur demandons seulement les raisons de l'emploi qu'ils ont fait de cette liberté (1). »

Par quels moyens de procédure parlementaire les Chambres pouvaient-elles exercer ce contrôle et mettre en œuvre, par conséquent, la responsabilité ministérielle ?

Sans doute il y a dans la Charte des moyens par lesquels la Chambre peut faire connaître aux ministère quels sont ses sentiments et l'amener à se démettre : l'adresse, le vote du budget, le vote des lois, la mise en accusation. Mais à eux seuls ces moyens sont insuffisants pour le fonctionnement normal du régime parlementaire ; le budget et, d'une manière générale, l'adresse, ne reviennent qu'une fois

(1) C. D., 2 mars 1821. *Arch. parl.*, t. XXX, p. 249.

par an dans les délibérations des assemblées ; le refus du budget est un moyen révolutionnaire. Le rejet d'une loi qui peut être bonne, pour le seul motif que le ministère est mauvais, est regrettable. La mise en accusation doit se baser sur un crime ; et combien de fautes des ministres qui ne sont pas des crimes. L'accusation reste le plus souvent à l'état de menace. — Ce qu'il faut à une assemblée parlementaire c'est le droit et le pouvoir d'obliger, toutes les fois qu'elle le juge utile, les ministres à rendre un compte public de leurs actes, de les approuver ou bien de les critiquer et de les blâmer. Or, ce droit, on ne le trouve inscrit ni dans la Charte, ni dans ce complément naturel et nécessaire des constitutions qui est le règlement des Chambres. — Montrer comment les assemblées de la Restauration surent mettre en harmonie avec les nécessités du gouvernement parlementaire, les moyens d'action que lui conférait expressément la Charte ; comment elles surent patiemment conquérir les autres ; comment, en un mot, grâce à la ténacité de quelques députés, tous les moyens de mettre en œuvre la responsabilité politique des ministres avaient été créés, employés ou du moins tentés à la veille de 1830 ; c'est la tâche intéressante que nous devons maintenant accomplir.

CHAPITRE VIII

DROIT DE QUESTION AUX MINISTRES. OBLIGATION POUR CEUX-CI DE RÉPONDRE

Les partisans et les théoriciens du régime parlementaire ne manquèrent pas de montrer comme première conséquence et première condition d'application de leurs principes, le droit pour les Chambres de questionner les ministres et pour ceux-ci l'obligation de répondre. « En Angleterre, dit la *Monarchie selon la Charte,* non seulement les ministres sont interrogés sur des bills, mais encore sur des actes administratifs, sur des nominations et même sur des nouvelles de gazette... Les Chambres ont le droit de demander tout ce qu'elles veulent aux ministres. Les ministres doivent toujours répondre (1).

Cependant malgré ces affirmations des parlementaires, le droit pris en lui-même de poser sans détour des questions au ministère, de lui demander compte directement d'un fait administratif dont la Chambre ne pouvait s'occuper qu'à raison du contrôle qu'elle prétendait exercer sur les actes du pouvoir exécutif, ne nous paraît pas avoir été reconnu sous la Restauration.

(1) Lanjuinais, *Commentaire de la Charte*, chap. ix, n° 322, n'est pas moins formel :

« Il reste à provoquer, à obtenir des explications des ministres... Ce ne sont pas des réponses *officieuses* qu'on attend de leur complaisance mais des réponses officielles qu'ils feront sans recourir à de futiles échappatoires ».

Une discussion où les développements théoriques prirent une ampleur considérable eut lieu à ce sujet à la Chambre des députés les 22 et 23 décembre 1815 (1). La manière dont la demande de renseignements fut adressée aux ministres est assez remarquable. Le député qui en prit l'initiative ne s'adressa pas directement au ministre ; il invita la Chambre à voter une résolution demandant les renseignements au ministre. La proposition était ainsi formulée. « La Chambre demande au Garde des Sceaux, chargé du portefeuille de la justice, et au ministre de la police générale, les éclaircissements qui lui sont nécessaires sur l'évasion du condammé Lavalette » (2). Cette proposition déposée par M. de Sesmaisons fut appuyé par Bouville, Saint-Roman, Kergorlay, soutenus par tous leurs amis de l'extrême-droite; elle fut, au contraire, combattue par Bellart, Jollivet et Bourdeau. Pour justifier leur conduite, les ultras se plaçaient surtout sur le terrain des faits. Leurs idées sur le régime parlementaire sont encore indécises. Chateaubriand ne les a pas précisées. Ils partent de cette idée, qu'ayant le droit d'accuser, ils ont le droit d'interroger pour voir s'il n'y a pas matière à accusation (3). Ce prétexte de la responsabilité pénale a été très souvent invoqué pour justifier l'emploi de procédés tendant à mettre en œuvre la responsabilité politique. Nous le verrons bientôt par les en-

(1) *Arch. parl.*, t. XV, p. 507.

(2) *Ibid.*, p. 602.

(3) « Il est évident qu'ayant le droit de les accuser, nous avons le droit de leur demander des renseignements et que, puisqu'il dépend de nous de les forcer à se disculper devant la Chambre des pairs, nous pouvons, à plus forte raison, exiger qu'ils nous donnent à l'amiable quelques éclaircissements. La Chambre n'a que le choix de trois partis à prendre : 1° les mettre en accusation : 2° un second parti conforme à l'usage suivi en Angleterre serait de supplier le roi d'ordonner à ses ministres de donner les éclaircissements demandés ; 3° attendre le résultat de l'enquête pour savoir s'il en résulte une responsabilité pour les ministres » (*Villèle à son père*, 31 déc. 1815, t. I, p. 43).

quêtes parlementaires. Mais dans *les débats* de 1815, il ne fut pas expressément invoqué.

Au contraire, les ministres portèrent nettement la question sur le terrain constitutionnel. Le droit de questionner les ministres suppose le régime parlementaire ; or, ce régime est écarté par la Charte ; Bourdeau, dans un discours d'une netteté remarquable, appuya la thèse ministérielle (1).

Malgré le vote de la résolution de Sesmaisons, les ministres refusèrent de fournir les renseignements demandés. Les ministériels soutenaient que le roi seul peut demander des éclaircissements aux ministres, mais la Charte donne aux Chambres le droit de faire des adresses au roi ; la Chambre pouvait donc supplier le roi d'ordonner aux ministres de fournir à la Chambre les renseignements qu'elle désirait. C'est en ce sens que Villèle déposa une proposition de résolution le 29 novembre 1816. Cette proposition ne fut pas adoptée (2).

Le 5 juin 1820, Camille Jordan veut forcer les ministres à répondre par une sorte de moyen révolutionnaire, il demande à la Chambre de suspendre les délibérations jusqu'à ce que les ministres eussent donné des explications sur les

(1) « La proposition est illégale parce qu'aucune loi fondamentale, ni règlementaire n'établit la dépendance des ministres envers la Chambre. Or, pour que la Chambre eut le droit de demander des explications aux ministres sur un fait indépendant de la législation, il faudrait qu'ils lui fussent accordées par une loi positive ou qu'elle eut une part à la puissance exécutive, ce qui serait subversif de tout gouvernement monarchique. La proposition est inconstitutionnelle. En effet l'article 54 de la Charte dit bien que les ministres ont leur entrée dans l'une et l'autre chambre et doivent être entendus quand ils le demandent. Mais ce n'est là qu'un privilège ministériel qui ne peut être interverti, ni tourné contre les ministres : être entendu quand on le demande n'est point être forcé de répondre à celui qui n'a pas le droit d'interroger » *ibid.*, p. 604. Les mêmes arguments se retrouvent dans l'opinion de M. DE LA LUZERNE, C. P., 4 janvier 1817, *Arch. parl.*, t. XVIII, p. 36.

(2) *Arch. parl.*, t. XVII, p. 577.

troubles de la place Louis XV et le meurtre du jeune Lallemand (1).

C'est la dernière tentative de demande directe de renseignements à un ministre. Les membres des Chambres renoncèrent à ces propositions qui donnaient lieu à des objections théoriques tirées du réglement ou de la constitution. Ils préférèrent interpeller par voie indirecte, à propos de l'exercice d'un droit incontestable que leur donnait la Charte. Ainsi la question constitutionnelle de l'existence d'un droit de contrôle des Chambres sur le pouvoir exécutif n'était pas posée et le ministère, obéissant aux nécessités de la loi des majorités, pouvait répondre sans paraître abandonner les prérogatives du pouvoir exécutif (2).

(1) L'histoire constitutionnelle de l'Angleterre offre des exemples de pareilles motions.

(2) Nous devons dire qu'en 1821, à la séance de la Chambre des députés du 7 février, M. de Serre semblait reconnaître le droit de question : « Venir ainsi brusquement faire des interpellations aux ministres sur la conduite des puissances étrangères les unes à l'égard des autres, c'est enployer une voie complètement inconstitutionnelle, condamnée par la Charte et par le règlement. Si, procédant d'une manière régulière, la Chambre veut des explications nous n'hésiterons pas à les donner avec une entière franchise, réservant seulement celles que la raison d'Etat nous fait un devoir de taire ». De ces paroles de M. de Serre on serait tenté de déduire qu'il eut suffi à des membres de la Chambre de déposer quelque temps à l'avance une demande de renseignements pour que le ministre se crut obligé d'y répondre. Il n'en est rien. — La procédure régulière dont parle M. de Serre est sans doute un des détours que nous allons maintenant examiner.

CHAPITRE IX

ADRESSES

Le droit pour les Chambres de communiquer directement avec le roi par le moyen de l'adresse n'est pas directement inscrit dans la Charte. Une seule allusion y est faite dans l'article 19, introduit par accident comme transaction entre les partisans de l'initiative des Chambres et ceux de l'initiative exclusive du roi (1).

L'adresse est réglementée par la loi du 1.. août 1814 (2).

L'adresse devait être portée au roi par une députation, le roi décidait si cette députation était grande ou simple. La simple députation était composée du président et de deux secrétaires. Vingt-cinq membres de la Chambre, y compris le président et les secrétaires, formaient la grande députation (3). En fait, la petite députation était reçue dans le cabinet du roi ; la grande députation présentait solennellement l'adresse dans la salle du trône. Pour manifester son mécontentement vis-à-vis des Chambres le roi décidait qu'il ne recevrait que la petite députation ; un signe plus grave de mécontentement était que le roi ne souffrait pas la lecture de l'adresse ; il en recevait le texte écrit des mains du président et remettait sa réponse

(1) *Mémoires* de Ferrand, p. 77.

(2) Règlement en forme de loi sur les relations des deux Chambres avec le roi et entre elles, titre VI.

(3) Titre VI, art. 3.

également écrite. C'est ainsi qu'agit Louis XVIII en 1821. Charles X, il est vrai, entendit la lecture par Royer-Collard de l'adresse des 221 et y répondit oralement. En agissant ainsi, Charles X avait une intention analogue à celle de Louis XVIII. C'est sur son trône, entouré de toute la pompe royale, au milieu d'un cortège brillant de hauts fonctionnaires qu'il avait à dessein convoqués, qu'il voulut recevoir la députation de la Chambre. Il espérait, par l'éclat de la majesté royale, inspirer aux députés le regret de leur audace. « C'est une chose vraiment grande et imposante qu'un roi sur son trône, disait Royer-Collard en se retirant » (1).

Il ne paraît pas qu'à la différence du dictateur de 52, instruit par l'expérience, les auteurs de la Charte et de la loi du 13 août 1814 se soient rendu compte de l'importance que devait acquérir l'adresse dans la vie constitutionelle. Ni Ferrand, ni Beugnot n'en parlent dans leurs mémoires sur la rédaction de la Charte.

Le senatus-consulte du 28 frimaire, an XII, accordait le même droit au corps législatif qui n'en avait pas abusé. La loi du 13 août 1814 réglemente l'adresse comme une institution qu'on n'avait pas besoin d'admettre expressément; la traditions de l'ancienne France admettaient les grands corps de l'Etat à s'adresser directement au roi.

Pendant quelques années l'adresse n'eut aucune signification parlementaire. Les ultras ne songèrent pas à employer ce moyen pour attirer le gouvernement dans la Chambre. Elle contenait seulement la formule banale d'hommages respectueux ; les projets d'adresse étaient adoptés à peu près sans discussion.

C'est en 1819 que, pour la première fois, Laffitte essaya de faire de l'adresse une manifestation politique ; il proposait de supplier le roi d'empêcher toute atteinte à la loi des élections (2).

(1) Haussez, t. II, p. 182.
(2) 3 mars 1819, *Arch. parl.*, t. XXIII, p. 37.

Son projet ne fut pas adopté. Ce n'est qu'à partir de 1821 que la Chambre saisit l'occasion de l'adresse pour faire connaître son sentiment sur la marche du gouvernement ; dès lors l'adresse est une pièce du système parlementaire.

Le projet d'adresse présenté par la commission le 26 novembre 1821 contenait trois phrases constituant des blâmes à l'adresse du ministère : une phrase sur les souffrances de l'agriculture et le bas prix des céréales indiquait l'intention de reprocher au duc de Richelieu de faire bon marché des intérêts de notre agriculture en faveur de la Russie, dont les blés d'Odessa inondaient les marchés du midi ; une phrase sur le développement de la Charte et la nécessité de supprimer la censure des journaux était une concession à la gauche. Il y avait surtout la phrase relative aux affaires étrangères sur laquelle le ministère fit porter tout le débat. « Nous nous félicitons avec vous, Sire, des relations amicales qui existent entre vous et les puissances étrangères dans la juste confiance que cette paix précieuse n'est achetée par aucun sacrifice incompatible avec l'honneur de la nation et la dignité de votre couronne ». Sur cette phrase s'ouvre une discussion sur la politique extérieure. La Bourdonnaie développe le sens que son parti entendait donner à l'adresse. « La paix a été achetée aux dépens de l'honneur national et de la dignité de la couronne ».

Pour le montrer il examine la conduite extérieure du gouvernement depuis 1818 jusqu'aux affaires de Naples et d'Espagne. Dans ces dernières circonstances le ministère a sacrifié la dignité du roi puisqu'il n'a pas défendu des souverains qui sont ses parents. Foy reprend les mêmes idées en leur donnant sa couleur particulière. Le ministère a laissé opprimer les peuples d'Italie, la phrase doit être maintenue comme expression du blâme qu'il a mérité.

Pasquier, ministre des Affaires étrangères, accepte la question sur le terrain où les orateurs de l'opposition

l'ont portée. Il demande la suppression de la phrase en défendant la politique extérieure du ministère. M. de Serre, au contraire, se place au point de vue des principes ; il affirme l'incompétence juridique aussi bien que l'incompétence de fait de la Chambre pour juger la politique extérieure. L'incompétence juridique : de Serre reste fermement attaché aux idées qu'il soutenait lorsqu'il appartenait au parti doctrinaire. Alors que quelques doctrinaires commençaient à marquer leur évolution, il demeure l'adversaire résolu du gouvernement parlementaire. Le droit de paix et de guerre, disait-il, appartient au roi ; la Charte n'a appelé sur cette matière l'intervention des Chambres que dans deux cas : lorsqu'il y a un acte politique incriminé ou quand les traités à conclure exigent le concours du pouvoir législatif. La Chambre n'a donc pas le droit d'insérer dans l'adresse cette phrase iujurieuse pour le gouvernement du roi. Et d'ailleurs, il ajoute que la Chambre est incompétente en fait : « Comment pouvez-vous juger la politique européenne, les documents vous manquent ». Et par là il indique bien nettement qu'il ne reconnait à aucun degré l'obligation pour le gouvernement de mettre la Chambre au courant de la polique extérieure de la France. Courvoisier enfin proteste contre l'usage qu'on voulait faire de l'adresse : « Les adresses, dit-il, sont d'hommage et non d'accusation (1) ».

Cette parole de Courvoisier marque bien la transformation profonde que fait subir à l'adresse le progrès du régime parlementaire. L'adresse fut votée par 174 contre 98.

Louis XVIII ne voulut pas admettre que l'adresse fut dirigée seulement contre les ministres ; il n'avait jamais renoncé aux apparences du gouvernement. Il fut blessé de l'adresse. La Chambre ayant été informée de ce sentiment voulait faire remettre l'adresse au ministre de l'Intérieur.

(1) *Arch. parl.*, T. XXXII, p. 588.

Mais la loi du 3 août 1814 contenait formellement la règle que l'adresse devait être remise au roi par une députation. Le roi exigea la petite députation et refusa d'entendre la lecture de l'adresse. « Dans l'exil et la persécution, dit-il, j'ai soutenu mes droits, l'honneur de ma race et celui du nom français. Sur le trône, entouré de mon peuple, je m'indigne à la seule pensée que je puisse sacrifier jamais l'honneur de la nation et la dignité de la couronne. »

A partir de 1821 il n'est guère plus discuté que la Chambre ait le droit de se servir de l'adresse pour exprimer ses sentiments sur la marche du ministère.

La discussion de l'adresse de 1822 embrasse le cycle tout entier de la politique sans qu'on trouve reproduites, de la part des ministres, les réserves exprimées par M. de Serre l'année précédente, sur le droit de la Chambre d'apprécier les actes du ministère (1).

L'adresse de 1823 donne lieu à un débat d'une ampleur plus considérable encore. Mais la Chambre sent le besoin de justifier théoriquement sa conduite, ce qui montre que si les principes ont fait des progrès ils ne sont pas complètement acceptés. La Bourdonnaie formule la théorie nouvelle de l'adresse qui « ne doit pas être seulement un hommage de respect et de dévouement, mais encore l'expression de l'opinion de la Chambre sur la marche du gouvernement (2) ». Delalot (3) essaye de concilier l'article 14 de la Charte qui donne au roi le droit de paix et de guerre avec le droit de la Chambre d'examiner la conduite du ministère à l'extérieur. La conciliation est faite par l'article 55 : la Chambre a le droit d'examiner si le ministère n'a pas commis de trahison de nature à motiver une accusation devant la Chambre des pairs. Toutefois les questions de principe reviennent incidemment ; elles prennent

(1) 10 juin 1822, *Arch. parl.*, t. XXXVI, p. 582.
(2) *Arch. parl.*, t. XXXVIII, p. 280.
(3) *Ibid.*, p. 287.

moins d'importance, les ministres défendent leur politique sans faire précéder leur exposé des réserves constitutionnelles, qui était de style dans les délibérations antérieures.

Les adresses du 3 août et 31 décembre 1824 (1) ne donnent guère lieu qu'à des observations grammaticales ou de style ; il en est de même tant que Villèle conserve sa majorité.

Le 9 février 1826 (2), la discussion de l'adresse devient de nouveau l'occasion d'attaques ardentes contre le ministère des deux côtés de la Chambre. La Bourdonnaie et Sebastiani critiquent vivement la politique intérieure et extérieure du ministère. La Bourdonnaie lui reproche de favoriser les idées républicaines; Sebastiani de préparer une réaction politique et sociale (droit d'aînesse).

Cependant ces discussions qui prenaient tous les ans un développement plus considérable n'aboutissaient à aucun résultat tangible. Un député, Dudon, voulut montrer la vanité de ces séances. « Au lieu d'une discussion vous n'avez qu'une conversation (3). »

Cependant la discussion de l'adresse du 26 décembre (4) occupe deux séances entières. La discussion de l'adresse de 1828 (5) occupe encore plusieurs séances. Le ministère Villèle est tombé, mais la Chambre examine encore sa politique pour la condamner et inviter le nouveau ministère à ne pas la continuer ; elle indique les conditions auxquelles le ministère aura son appui.

Le 6 février 1829 (6), à propos de l'adresse, plusieurs députés discourent sur l'ensemble de la politique sans pour cela attaquer directement le ministère. Ces discussions n'étaient pas sans utilité, elles maintenaient le droit des

(1) *Arch. parl.*, t. XXXIX, p. 646-646, t. XLII, p. 690.
(2) *Arch. parl.*, t. XLV, p. 741.
(3) C. D., 27 avril 1826, *Arch. parl.*, t. XLVII, p. 486.
(4) *Arch. parl.*, t. LXIX, p. 43.
(5) *Arch. parl*, t. LII, p. 745.
(6) *Arch. parl.*, t LVII, p. 44.

Chambres de s'occuper du gouvernement ; mais surtout les orateurs avaient le sentiment qu'ils étaient entendus du pays.

Les événements qui suivirent la dernière adresse de la Chambre au roi Charles X suffisent à montrer quelle était l'importance de ces « conversations » sur la politique.

Nous avons vu jusqu'ici la Chambre se servir, pour faire connaître son sentiment sur le ministère, des adresses rédigées au début de chaque session en réponse au discours du trône. Ce moyen présentait le grave inconvénient de n'être pas à la disposition de la Chambre. Il fallait attendre, pour s'en servir, que le temps fût venu. Aussi ceux qui tendaient à l'extension des droits de la Chambre voulurent-ils faire reconnaître le droit de présenter à n'importe quel moment de la session des adresses au roi.

Sous la première Restauration, Dumolard avait donné le premier l'exemple. A la séance du 28 juin 1814 (1), il demanda qu'il fût fait une humble adresse au roi à l'effet d'obtenir que les ministres missent incessamment sous les yeux de la Chambre le tableau de la situation du royaume sous tous les rapports qui intéressent le gouvernement et la prospérité générale. C'était une véritable demande d'interpellation sur la politique générale. La Chambre, dans ses bureaux, approuva la proposition. Avant qu'elle ait été adoptée en séance, le 12 juillet, l'abbé de Montesquiou dresse, sous le prétexte de l'exposé de la situation demandée par la Chambre un véritable acte d'accusation contre la Révolution et l'Empire. — Le 30 juillet un député demande un supplément d'information qui est donné par le baron Louis, ministre des Finances ; on y revient en novembre à la Chambre des pairs. Le but de la proposition d'adresse de Dumolard était bien de demander des renseignements au ministère.

Dans la suite, la demande de renseignements n'est qu'un

(1) *Arch. parl.*, t. XII, p. 72.

prétexte. La proposition d'adresse est, en réalité, une motion de blâme contre le ministère. La discussion se déroule comme une véritable interpellation. Le ministère se serait considéré comme battu si le projet d'adresse avait été voté (1).

Citons des exemples. Le 1er mai 1820 (2), Manuel dépose une proposition d'adresse. La Chambre fixe le jour de la discussion comme elle le fait aujourd'hui pour les interpellations. Le 3 mai (3), Manuel développe sa proposition comme un orateur contemporain développerait une interpellation sur les « manœuvres cléricales ». Le comte Siméon, ministre de l'Intérieur, répond à l'interpellation et demande l'ordre du jour. La Bourdonnaie, au nom du parti ultra, intervient dans la discussion et dépose un contre-projet d'adresse ayant pour but de signaler au roi les menées du parti de Manuel. La Chambre se trouve donc en présence de ce qu'on appellerait aujourd'hui trois ordres du jour. Sur l'intervention d'un député qui démontre, d'après la lettre de la Charte, que la proposition de Manuel est inconstitutionnelle, que la Charte donne aux Chambres le droit d'accuser les ministres, mais non de les harceler par de vagues déclamations, la Chambre refuse de prendre l'adresse en considération et vote l'ordre du jour, comme le lui avait demandé le ministère (4).

(1) La légitimité des adresses dans ce but ne semblait pas être mise en doute au lendemain même de la Charte : « Dans le cas de simple négligence, disait M. de Verneuilh-Puiraseau à la séance de la Chambre des députés du 2 décembre 1841 (*Arch. parl.* t. XIII, p, 756) d'inertie ou même de malveillance, la Chambre aura toujours la ressource d'une adresse au Roi à l'effet d'appeler l'attention de Sa Majesté sur la conduite de son ministère, et certes ce dernier moyen ne sera pas le moins propre à contenir les ministères dans la ligne de leurs devoirs ».

(2) *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 443.

(3) *Ibid.*, p. 464.

(4) Cf. le discours de M. de Castelbajac, *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 466.





Le 26 février 1821, le général Sébastiani renouvelle une tentative analogue, cette fois à propos de la politique extérieure ; il dépose une proposition tendant à supplier le roi par une humble adresse d'ordonner qu'il soit fait aux Chambres des communications compatibles avec les négociations actuelles relativement à l'Etat de l'Europe, et particulièrement de l'Italie (congrès de Troppau et de Laybach). La Chambre renvoie la discussion de cette loi après le vote de la loi sur les circonscriptions électorales.

Le 2 mars 1821 (1), Sébastiani développe sa proposition et indique pourquoi il a choisi pour discuter ces grandes questions la forme d'une discussion d'adresse. Ce n'est pas qu'il mette en doute le droit pour les députés d'adresser à tout instant des interpellations aux ministres sur l'état des relations extérieures, mais ces interpellations donnent lieu à des discussions tronquées, tumultueuses, passionnées. Aucune question n'est traitée d'une manière complète, solide et sous son véritable jour. C'est pour éviter ce danger et pour traiter avec la gravité convenable la grave question des relations extérieures que Sebastiani avait adopté la proposition d'adresse. Le ministre des Affaires étrangères accepte l'interpellation, il se félicite de l'occasion qui lui est offerte d'expliquer les principes qui dirigent le gouvernement ; mais l'adresse n'est pas prise en considération.

Dans tous les exemples que nous avons cités jusqu'ici les propositions d'adresse en cours de session se bornaient, d'ailleurs, avec une intention évidente de blâme à supplier le roi d'ordonner à ses ministres de donner des explications aux Chambres ; aucune n'allait jusqu'à demander formellement au roi le renvoi de ses ministres ; c'est ce que fit la général Donnadieu dans sa proposition tendant à ce que « le roi fut humblement supplié de choisir un autre ministère, attendu que celui actuel est incapable et anti-français

(1) *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 246.



et qu'à ce double titre il a fait naître les inquiétudes les plus générales et les plus fondées sur le sort de la monarchie et de la France (1) ». La Chambre ne se sentit pas assez sûre de ses droits pour adopter cette adresse ; c'eut été affirmer trop expressément le régime parlementaire, contredire trop directement la prérogative nominale du roi de choisir ses ministres. Ce durent être seulement des considérations de nature constitutionnelle qui retinrent la Chambre, puisque quelque temps plus tard, les sentiments du général Donnadieu passaient avec une forme atténuée d'ailleurs dans l'adresse en réponse aux discours du trône.

En résumé, il n'y eut jamais sous la Restauration d'adresse votée au roi en cours de session sur les actes des ministres. Ce moyen rappelait trop directement aux Chambres les souvenirs révolutionnaires. « Lorsqu'une assemblée, disait-on, crut pouvoir déclarer vaguement que les ministres avaient perdu sa confiance et imposer au roi de nouveaux ministres, la Révolution dressa un échafaud sur la place Louis XV (2). » Les auteurs des propositions espéraient peu les voir voter : Sébastiani indiquait assez clairement que sa proposition d'adresse n'était autre chose que le moyen commode d'instituer un débat approfondi sur la politique. Son seul but était de se faire entendre du pays et mettre en jeu ce qu'on appelait alors la responsabilité morale des ministres.

La proposition d'adresse en cours de session est le moyen de procédure qui se rapproche le plus de l'interpellation moderne : elle peut être déposée par tout membre de la Chambre, au moment qu'il juge opportun sauf à la Chambre à fixer la date de la discussion ; cette discussion

(1) C. D. 20 mars 1821, *Arch. parl.*, t. XXX, p. 409 ; les développements sont donnés le 11 avril 1821. *Arch. parl.*, t. XXX, p. 712.

(2) Castelbajac. C. D., 3 mai 1820. *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 466.

est ouverte à tous ceux qui veulent intervenir et surtout elle est clôturée par un vote (1).

(1) L'importance de l'adresse, le danger qu'elle fait courir à l'indépendance du pouvoir exécutif n'a pas échappé à Napoléon III. La constitution du 14 janvier 1852, par son esprit général plutôt que par son texte, interdit l'adresse. Lorsque Napoléon III commence à marquer son évolution vers le régime parlementaire, il concède au Sénat et au corps législatif le droit de voter l'adresse mais ce droit ne pouvait être exercé qu'une fois par an, à l'ouverture de la session, en réponse au discours du trône, et il était concédé « pour donner aux grands corps de l'Etat une participation plus directe à la politique générale du gouvernement et un témoignage éclatant de la confiance de l'Empereur ».

CHAPITRE X

PÉTITIONS

Les Chambres de la Restauration trouvèrent encore dans les pétitions qui leur étaient adressées un moyen commode d'instituer des débats clôturés par des votes sur les actes du gouvernement.

Le droit de pétition est consacré par la Charte (art. 53) sans autres restrictions que l'interdiction inspirée par les souvenirs révolutionnaires de présenter des pétitions à la barre et l'obligation de les faire par écrit (1).

La pétition peut poursuivre les buts les plus divers, elle peut contenir des demandes de faveur de la part des particuliers, leurs vues sur la politique, leurs vœux en matière de législation, enfin des plaintes sur les actes du pouvoir exécutif. Mais sous la Restauration le caractère dominant du droit de pétition fut bien vite celui d'une garantie que les particuliers devaient trouver dans le pouvoir législatif contre le pouvoir exécutif. D'où cette conséquence que l'ar-

(1) Dans la discussion de la Charte, Boissy d'Anglas, à qui cependant l'expérience avait appris les excès auxquels peuvent donner lieu les pétitions portées au sein de l'Assemblée essaya de démontrer que l'envoi d'un paquet écrit ne constituait pas une garantie suffisante des droits des citoyens (Beugnot, t. II, p. 236). Ferrand, au contraire, voulait qu'aucune pétition ne pût être adressée aux Chambres, mais seulement à un bureau spécial du Conseil d'Etat (*Mém.*, p. 78). En Angleterre les pétitions doivent être présentées par un membre de la Chambre.

ticle 53 de la Charte institue les Chambres surveillantes du pouvoir exécutif. « La Charte, dit Lanjuinais, proclame la surveillance des Chambres en établissant le droit de pétition devant elles (1). »

Et Royer-Collard, avec la netteté de ses formules, aussi admirable quand il attaque le régime parlementaire que quand il le soutient, indiquait le double caractère de ce droit : « Le droit de pétition est un droit naturel pour le citoyen ; pour la Chambre il est un *droit politique* parce qu'il donne à la Chambre un moyen d'exercer la haute surveillance qui lui appartient (2). »

Le caractère politique des pétitions, l'interprétation de l'article 53 dans le sens parlementaire, ne furent pas admis sans objections de la part des partisans de la séparation des pouvoirs et du gouvernement personnel du roi. Ils essayèrent de soutenir que les pétitions que la Charte permettait d'adresser aux Chambres ne pouvaient porter que

(1) *Essai historique et politique sur la Charte*, chap. IX : surveillance des Chambres, responsabilité des ministres et autres agents d'exécution : « les chambres surveillent le pouvoir exécutif en instruisant et prononçant sur les pétitions de leur compétence, en poursuivant et en jugeant les ministres prévenus de concussions et de trahisons », p. 206. Cf. dans le même sens MAHUL, *Tableau de la constitution politique de la monarchie française selon la Charte*, 1830, p. 483. — LEGRAVEREND, *Des lacunes de la législation en matière politique et criminelle*, 1825, p. 378.

La Bourdonnaie, discours du 28 novembre 1816, *Moniteur* du 29 : « S'il est un droit protecteur de la liberté, s'il est une garantie contre l'abus de la force et une sauvegarde contre les coups d'autorité et l'envahissement progressif du pouvoir, s'il existe enfin dans la Charte une barrière constitutionnelle contre l'ambition et le despotisme, c'est dans le droit de pétition qu'on les trouvera parce que c'est là que l'intérêt personnel placé en sentinelle vigilante s'empresse de signaler aux deux Chambres tout acte arbitraire, toute mesure injuste et leur offre à chaque instant l'occasion d'exercer cette surveillance légale que la Charte leur a conférée comme la plus noble, la plus sacrée, la plus paternelle de leurs attributions ».

(2) Séance du 4 janvier 1819.

sur les matières de la compétence de ces Chambres ; c'est-à-dire sur les *lois* soumises ou à soumettre à leur examen (1).

Mais la Charte reconnaissait le droit de pétition sans autre restriction que celle relative au mode de présentation ; aussi la tentative de limitation des antiparlementaires fut-elle très vite abandonnée. Tous leurs efforts tendirent à restreindre les droits de la Chambre saisie d'une pétition.

Quels étaient, dans cette circonstance, les droits et les devoirs de la Chambre ? Cette question, dont la solution devait être si importante pour le développement du régime parlementaire, donna lieu à des controverses pendant toute la durée de la Restauration.

Il fut admis sans difficulté que le devoir impératif de la Chambre était de lire et d'examiner les pétitions qui lui étaient soumises, de les faire lire et examiner par une commission prise dans son sein.

Les problèmes que soulevaient les droits de la Chambre étaient beaucoup plus délicats. Le premier était celui-ci : La Chambre a-t-elle le droit d'exiger des ministres des éclaircissements sur l'objet de la pétition ? On voit tout de suite que la solution affirmative de cette difficulté constitutionnelle devait avoir une influence considérable sur le développement du régime parlementaire : puisqu'on ne reconnait pas aux Chambres le droit de questionner directement les ministres, elles emploieront la voie détournée des pétitions.

(1) Voir les discours de Daunou et celui d'Avoyne de Chantereine. C. D. 1er juillet 1819. *Arch. parl.*, t. XXV, p. 650 : « La Chambre ne peut intervenir ni exercer une influence, même indirecte, dans les rapports nécessairement libres de deux pouvoirs indépendants. Dans la séance du 15 février 1813, *Arch. parl.*, t. XXIII, p. 11. Royer-Collard se plaint à plusieurs reprises que la Chambre se soit occupée d'une pétition qui intéressait son administration de l'instruction publique au lieu de conseiller aux pétitionnaires de s'adresser à l'autorité compétente, c'est-à-dire à lui.

Il apparaît tout de suite qu'ici la position de la Chambre est beaucoup plus favorable. La Charte lui confère le droit de recevoir des pétitions ; les ministres pouvaient-ils lui refuser les renseignements nécessaires à un exercice éclairé de ses attributions ? Le droit de question, disent les adversaires du régime parlementaire, n'existe qu'en matière législative, parce que la Charte admet les Chambres à participer à la législation ; pour être logique avec eux-mêmes ils doivent admettre également le droit de question en matière de pétition.

Au lendemain de la seconde Restauration, le problème de l'obligation pour le ministère de répondre sur l'objet de la pétition ne tarda pas à être soulevé de la manière la plus nette. La célèbre pétition de la demoiselle Robert en fut l'occasion (1).

Ce furent encore les ultras qui revendiquèrent énergiquement les droits de la Chambre. — La commission chargée de l'examen de la pétition avait adressé une demande d'explication au ministre de la police. Celui-ci se refusa à toute réponse officielle ; et dans une *conversation bénévole* avec la commission, se borna à lui communiquer *officieusement* quelques pièces que celle-ci jugea insuffisantes. Decazes affirmait que les ministres ne doivent aucun renseignement aux Chambres et qu'il ne fallait considérer les faits contraires à ce système que comme des actes de complaisance et de pure volonté de leur part. La Chambre ne pouvait prendre régulièrement que deux partis : adresser une humble supplique au roi, pour le prier d'ordonner à ses ministres de donner communication de ce qu'elle croyait intéresser le bien de l'Etat ; accuser les ministres. Mais

(1) Le père de la demoiselle Robert avait été arrêté pour attaques contre le ministre de la police Decazes ; en outre le journal dont il était l'éditeur, le *Drapeau blanc*, organe ultra, avait été supprimé. C. D., nov. 1816, *Moniteur* du 29 et *Arch. parl.*, t. XVII, p. 569.

dans aucun cas elle ne pouvait s'immiscer dans la conduite de ces derniers.

La Bourdonnaie, Villèle, Corbière s'élevèrent avec vigueur contre cette théorie. Refuser des renseignements, c'est annuler le droit de pétition, détruire la dernière garantie de la liberté, abolir une attribution constitutionnelle de la Chambre (1).

Les divers ministères ne tardèrent pas d'ailleurs à se conformer à ces théories ; ils acceptaient la discussion des pétitions sur le terrain des faits ; ils défendaient, soit la politique du gouvernement, soit les actes de leurs subordonnés, ils répondaient aux questions qui leur étaient posées (2).

Le second problème que soulevait le droit des Chambres en matière de pétition portait sur la décision qu'elles pouvaient prendre pour clôturer l'examen des pétitions.

Ceux qui redoutaient la prédominance des Chambres leur niaient le droit de clore, par un vote quelconque,

(1) « Un orateur a demandé, si, sur la foi d'un simple particulier vous pouvez demander à un ministre des renseignements sur un de ses actes; il ne faut pas en demander sans doute s'ils ne peuvent vous conduire à aucun résultat ultérieur qui soit dans vos attributions; mais quand il peut en résulter un acte de la Chambre, ces renseignements peuvent et doivent être demandés ». Corbière, séance du 28 novembre 1816.

« Je vote avec mes amis pour que le président de la Chambre soit chargé de demander au ministre les renseignements nécessaires pour que nous puissions prononcer en connaissance de cause sur la pétition soumise à notre délibération ». Villèle, séance du 29 nov. 1816.

(2) Cf. 25 février 1817, *Arch. parl.*, t. XIX, p. 145. — 26 février 1818, t. XXI, p. 47. — 2 mars 1818, t. XXI, p. 135. — 6 avril 1818, t. XXI, p. 666. — 15 février 1819, t. XXIII, p. 38. — 14 janvier 1820, t. XXVI, p. 39. — 7 avril 1820, t. XXVII, p. 82. 21 février 1821, t. XXX, p. 3. — 7 février 1822, t. XXXIV, p. 8. — 1er août 1822, t. XXXVI, p. 226. — 7 mais 1829, t. XLVII, p. 269. — 10 avril 1829, t. XLVIII, p. 313. — 6 juin 1829, t. LX, p. 77, etc. etc.

l'examen d'une pétition ; elles devaient se borner à passer à l'ordre du jour (1).

Dans ce système le droit de pétition ne serait qu'un moyen de publier une opinion, une plainte, un vœu ; il permettrait une action morale sur l'opinion des Chambres, mais aucune action constitutionnelle des Chambres sur le gouvernement. On voit tout de suite le lien de cette théorie avec la conception de la Chambre « forme du gouvernement du roi » ; elle ne tarda pas à disparaître devant le progrès des idées parlementaires et la Chambre put clôturer l'examen des pétitions par l'un des ordres du jour suivants :

1° *L'ordre du jour pur et simple* : Les ministres demandaient régulièrement l'ordre du jour : il signifiait que la plainte était fondée ; c'était l'approbation de la conduite du ministère.

2° *Le renvoi au ministre* avait, en général, la signification inverse ; la pétition méritait d'être sérieusement examinée ; la plainte paraissait fondée ; la Chambre n'approuvait pas la conduite du gouvernement et de ses agents (2).

(1) « Ordonner le renvoi à un ministre, dit Courvoisier, 25 février 1817, *Arch. parl.*, t. XIX, p. 147, c'est émettre une opinion et dans cette occasion ce serait prendre une sorte d'initiative illégale et contraire au mécanisme de l'organisation des pouvoirs. C'est par cette considération importante que votre commission au lieu de vous demander le renvoi de la pétition vous a proposé de passer à l'ordre du jour. » Pour les mêmes motifs, Lainé combattait les renvois des pétitions aux ministres avec recommandation, 26 février 1818. *Arch. parl.*, t. XXI, p. 47.

(2) Le 7 avril 1820 (*Arch. parl.*, t. XXVII, p. 82) la Chambre examine la pétition des habitants de Grenoble sur la conduite du général Donnadieu et du Préfet de l'Isère dans la répression de l'insurrection ; le renvoi au président du Conseil et au garde des sceaux est demandé par quelques députés et ordonné par la Chambre. La signification de ce renvoi avait été précisée dans un précédent débat le 10 juillet 1819. *Arch. parl.*, t. XXV, p. 653. « Quel serait l'objet de renvoi, dit le Garde des sceaux, dès que la Chambre entend qu'aucun reproche n'est adressé aux

3° *Le renvoi au ministère avec recommandation* marquait un degré de plus dans le même sens : la Chambre affirmait que la pétition était bien fondée (1).

4° Enfin la décision la plus grave était l'impression du rapport (2).

La signification de ces ordres du jour n'était d'ailleurs pas nécessairement celle que nous avons indiquée, elle dépendait essentiellement de la question de savoir si le ministère les acceptait ou les combattait, l'important c'est que la pétition donnait lieu à un vote par lequel la Chambre pouvait directement faire connaître son opinion sur un acte du gouvernement. A ce point de vue la pétition était supérieure à l'adresse, elle ne faisait pas intervenir le roi dans le débat, elle était incontestablement dans les attributions des Chambres, tandis que les adresses en dehors de

autorités administratives et judiciaires ». Et Chauvelin : « Par le renvoi vous vous bornez à déclarer que la Chambre paraît peu résignée à approuver par un silence absolu tous les actes qui ont eu lieu et la conduite de tous les agents du gouvernement. Or, c'est votre adhésion qu'on a voulu obtenir avant votre séparation pour les actes de l'autorité. » Cf. 25 février 1817. *Arch. parl.*, t. XIX, p. 145.

(1) 26 février 1818. *Arch. parl.*, t. XXI, p. 47.

(2) Pasquier, t. IV. Rappelons pour mémoire l'étrange proposition de Villèle dans la séance du 15 février 1819. *Arch. parl.*, t. XXIII, p. 11, de renvoyer au ministre le *discours* de Voyer d'Argenson sur l'état de l'instruction. Villèle assimilait ce vote au renvoi d'une pétition avec pièces à l'appui. Il retira d'ailleurs sa proposition. — Nous ne parlons que des pétitions ayant pour objet un acte du pouvoir exécutif ; les pétitions, portant sur des matières de législation, pouvaient faire l'objet de trois ordres du jour :

1° L'ordre du jour pur et simple ;

2° Le dépôt de la pétition au bureau des renseignements où on pourrait trouver un jour la proposition et profiter des vues qu'elle contient si on vient à s'occuper de l'objet qu'elle traite ;

3° Le renvoi à une commission qui peut faire droit à la pétition par voie d'amendement à l'occasion de projets de loi soumis à leur examen.

la réponse au discours du trône et les adresses d'hommage donnaient lieu à de sérieuses objections théoriques.

Mais après la décision des Chambres, il existait une solution de continuité; les Chambres n'entendaient plus parler des pétitions qu'elles renvoyaient aux ministres, soit que ceux-ci y fassent droit, soit qu'ils crussent devoir les négliger (1). Les ministres n'auraient-ils pas dû informer les Chambres du résultat accordé à leur haute recommandation? Les Chambres ne devaient-elles pas à elles-mêmes de ne pas rester dans l'ignorance ou dans l'oubli d'une pétition à laquelle elles ont jugé devoir accorder leur appui? Une proposition fut faite le 4 janvier 1819 (2) par M. Dumeylet. Il voulait que par une réforme du règlement il fût décidé que la Chambre eut le droit d'exiger des ministres des explications sur le sort des pétitions qui lui étaient renvoyées. Fort appuyé par l'extrême-gauche qui y voyait un moyen de fortifier le contrôle de la Chambre, cette proposition fut cependant rejetée (3). On comptait, pour que le droit de pétition ne reste pas illusoire, sur la puissance naturelle de la publicité et sur la responsabilité ministérielle.

En fait, d'ailleurs, les ministres répondaient parfois sur la suite donnée aux pétitions qui leur étaient renvoyées (4).

Sans doute c'étaient là des actes de complaisance et de caractère exceptionnel; mais les complaisances de cette nature ne tardent pas à se transformer en obligation et ces exceptions en règles.

(1) Les pétitionnaires non plus n'avaient aucun moyen d'être informés authentiquement du résultat de leur pétition.

(2) *Moniteur* du 5.

(3) C'est aujourd'hui par les deux Chambres (Sénat, art. 100 et 102, Chambre, art. 66 et 68) que les ministres sont tenus de faire connaître le résultat donné aux pétitions.

(4) Lettre Decazes, 6 avril 1818. *Arch. parl.*, t. XXI, p. 666.

On conçoit que, malgré cette lacune de la législation formelle, la Chambre ait exercé jalousement sa prérogative de recevoir des pétitions. Les ultras de 1816 insistaient sur son caractère de garantie essentielle des citoyens, mais c'était pour accroître d'autant les droits de la Chambre. « Le droit de pétitions est trop sacré, disait Piet (1), pour que son exercice ne mérite pas toute l'attention des Chambres ».

Aussi non seulement la Chambre accueillait et examinait les pétitions qui lui étaient présentées, mais encore les partis les provoquaient. Aujourd'hui lorsqu'un parti veut porter une question à la tribune, il charge un de ses membres d'interpeller le ministère ; sous la Restauration il s'arrangeait pour faire déposer une pétition (2).

Bien plus, on s'est demandé si certaines pétitions avaient été bien signées par un citoyen, où si elles n'avaient pas été déposées sous un nom imaginaire par le député lui-même qui voulait interpeller.

C'est ainsi qu'on a élevé des doutes fort sérieux sur l'existence de la fameuse dame Mathéa qui, sous la première Restauration, demandait à être rassurée sur l'acquisition des biens nationaux. Cette circonstance motiva la proposition de rechercher l'origine des pétitions (3).

L'opposition accueillait naturellement, avec la satisfaction la plus vive, les pétitions qui portaient sur des objets d'intérêt général ; une série de pétitions sur la loi des élections et sur la Charte donnèrent lieu à une interpellation

(1) 28 nov. 1816. *Moniteur* du 30.

(2) Cf. Mahul, p. 448, Pasquier, t. IV, p. 294. Le 19 juin 1819, le Garde de sceaux critique les moyens par lesquels on se procure les pétitions de faveur du maintien de la loi électorale. — Courvoisier déclare qu'elles ne sont dues qu'aux manœuvres d'un comité directeur.

(3) L'art. 66 du règlement exigeait l'indication du domicile du petitionnaire ; aujourd'hui la signature doit être légalisée par le maire.

de Dupont de l'Eure sur la politique générale, sur le retard mis à la convocation des Chambres, etc. (1).

Mais si la pétition ne portait pas sur un objet d'intérêt général, l'opposition élevait facilement le débat; une pétition d'un particulier qui a eu à se plaindre de son maire donna lieu à une interpellation sur les abus administratifs (2).

Les protestants de Nîmes demandent un collège où la liberté de conscience de leurs enfants soit respectée : Voyer d'Argenson en tire une interpellation sur la situation des protestants en France (2).

Les très nombreuses pétitions des anciens officiers de l'armée de Napoléon ouvrent des débats passionnés sur leur situation (3).

Mais souvent aussi un mot dans la discussion était saisi comme prétexte pour une nouvelle interpellation complètement étrangère au sujet de la pétition. M. de Chauvelin fait sortir de la pétition du colonel Alix (7 février 1821), demandant le retrait des lois d'exception sur la liberté individuelle et la liberté de la presse une interpellation sur la politique extérieure; et le lendemain sur le procès-verbal, toujours à propos des lois d'exception. La Fayette monte à la tribune avec un discours écrit sur les affaires de Naples (4).

(1) 14 janvier 1820. *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 33. Cf. l'examen de la pétition du colonel Alix demandant le retrait des lois d'exception sur la liberté individuelle et sur la liberté de la presse (7 février 1821).

« N'est-il pas permis de croire, dit M. Lainé, que c'est pour parler d'autre chose qu'on a saisi cette pétition ? » séance du 2 mars 1818. *Arch. parl.*, t. XXI, p. 135.

(2) 15 février 1819. *Arch. parl,*, t. XXIII, p. 3.

(3) 5 février 1821. *Arch. parl.*, t. XXIX, p. 109 et 123. 21 février 1821. *Arch. parl.*, t. XXX, p. 111, etc.

(4) Sur la demande de Villèle, ministre sans portefeuille que Casimir Périer appelle « ministre de la clôture », la discussion est fermée.

Ainsi l'opposition usait de toutes les ressources que lui offrait le règlement et allait même au-delà afin d'exercer pleinement le contrôle qu'elle revendiquait sur les actes du pouvoir exécutif. — Toutefois les Chambres savaient concilier le libre examen de pétitions avec le respect nécessaire de l'indépendance des pouvoirs. Ainsi il était admis que la Chambre passait à l'ordre du jour, non seulement lorsqu'une instruction judiciaire était ouverte sur l'objet de la pétition (1), mais encore toutes les fois que le pétitionnaire pouvait s'adresser à son supérieur naturel et avant que ce supérieur ait prononcé (2).

Le règlement de la Chambre édictait de sérieuses garanties en faveur des pétitions (art. 61 à 67) ; une commission mensuelle était tenue de faire, toutes les semaines, un rapport sur les pétitions ; une séance par semaine, le samedi, était consacré, par priorité à l'examen de ces rapports. Souvent une seule séance ne suffisait pas pour l'examen d'une seule pétition (3). Le feuilleton devait indiquer, au moins trois jours à l'avance, le jour du rapport, porter le nom du pétitionnaire et énoncer sommairement l'objet de la pétition.

Le droit de pétition a donc, on le voit, tenu une place très considérable dans la première mise en œuvre du régime parlementaire. L'habile dictateur de 1852 s'en rendait bien compte lorsqu'il introduisait dans sa constitution la disposition illusoire qui réservait au Sénat le droit de recevoir des pétitions (4).

(1) C. D. 10 juillet 1819, *Arch. parl.*, t. XXV, p. 650 discours d'Avoyne de Chantereine.

(2) Pasquier, t. IV, p. 653.

(3) 29 décembre 1821. *Arch. parl.*, t. XXXIV, p. 8.

(4) Art. 45. « Le droit de pétition s'exerce auprès du Sénat, aucune pétition ne peut être adressée au corps législatif », mais Napoléon III se souvint aussi de la connexion étroite qui avait existé entre l'exercice de ce droit et le régime parlementaire lorsque, dès le senatus-consulte du 21 mai 1870, il rétablissait

Aujourd'hui le droit de pétition, quoiqu'il soit très fréquemment exercé, a perdu à peu près toute importance, le développement énorme et la démocratisation de la presse l'ont rendu inutile comme moyen de publicité ; et, d'autre part, l'établissement avoué du régime parlementaire l'a rendu inutile comme détour pour examiner les actes du gouvernement. — Les pétitions n'étaient, au fond, que des interpellations. Aujourd'hui les interpellations n'ont pas besoin de ce déguisement (1).

en même temps que le régime parlementaire le droit de pétition auprès du corps législatif (art. 4.)

(1) Le mot d'*interpellation* aux ministres était d'ailleurs couramment employé sous la Restauration quoique la procédure précise à laquelle on l'applique aujourd'hui n'existât pas encore. C. D., 7 février 1821, discours de M. de Serre. — 17 avril 1821, *Arch. parl.*, t. XXXI, p. 53, discours de Pasquier.

CHAPITRE XI

ENQUÊTES PARLEMENTAIRES

Il est naturel que toute assemblée appelée à prendre des décisions veuille chercher, en dehors de l'enceinte où elle délibère, les éléments d'informations, les éclaircissements nécessaires à un exercice éclairé de ses attributions. Il est naturel qu'elle veuille que cette enquête soit faite par une commission désignée par elle et prise dans son sein, non point par l'intermédiaire d'un autre pouvoir. Cela est vrai lorsqu'il s'agit, pour une assemblée, de faire des lois, c'est encore plus vrai lorsqu'il s'agit pour elle de contrôler le pouvoir exécutif; ne serait-il pas illusoire de confier l'enquête au pouvoir contrôlé ?

Il fut souvent question de l'enquête parlementaire dans les discussions des Chambres de la Restauration ; elles en sentirent plus d'une fois le besoin ; il y eût même quelques tentatives, mais rares et timides. Les adversaires du gouvernement parlementaire essayaient de la faire apparaître comme un empiètement grave sur le pouvoir exécutif. Pasquier la combattait au nom de la Charte qui aurait rejeté, d'après lui, le régime parlementaire (1).

(1) C. D. 15 février 1819, *Arch. parl.*, t. XXIII, p. 7. « Il importe de se fixer sur les principes qui constituent notre gouvernement et sur lesquels nous ne sommes pas encore assez affermis... Notre gouvernement établit des pouvoirs distincts et séparés. Ceux de la Chambre sont délimités et définis. Tout em-

Au contraire, les partisans du régime parlementaire faisaient remarquer que l'enquête n'est pas un acte de pouvoir, elle est un droit naturel et légitime de quiconque, particulier ou corporation, veut se former une opinion exacte et éclairée des faits. L'enquête ne prononce rien par elle-même ; elle ne fait que préparer les éléments d'une décision ultérieure. Le droit résulte de la nature des choses combiné avec le silence des lois ; la Chambre a le droit de faire, pour le bon exercice de ses attributions, tout ce qui n'est pas interdit par la Charte ; elle a donc le droit de constater des faits qui pourraient servir de base à ses déterminations.

Nous ne connaissons pas cependant d'enquête parlementaire effectuée de *plano* par la Chambre, nous pouvons seulement citer une tentative faite dans ce sens : c'est la proposition de M. de Chauvelin tendant à la création d'une commission d'enquête spéciale qui devait procéder sans retard à un inventaire général des valeurs actives et passives du Trésor public (1).

Pour réussir dans ses tentatives du contrôle du pouvoir exécutif, la Chambre, nous l'avons vu, ne devait pas invoquer un droit général de s'immiscer dans les actes du gouvernement. Le régime parlementaire n'a pas été avoué de 1814 à 1830. Le contrôle du gouvernement s'exerçait comme accessoire d'un droit formellement reconnu à la Chambre par la Charte. Ainsi, la Chambre prétendit parfois procéder elle-même à des enquêtes sur les actes du pouvoir exécutif, ce moyen étant indispensable à l'exercice de son

piètement, toute usurpation est le renversement de ce gouvernement... La Chambre fait la loi ; elle accuse les ministres mais elle ne gouverne pas, elle n'est pas ce qu'est la Chambre des communes en Angleterre ; *elle ne forme point, comme cette dernière, de commission d'enquête* ; je doute que jamais on réussisse à lui en faire former une ».

(1) C. D. 10 mai 1819. *Arch. parl.*, t. XXIV, p. 309.

droit d'examiner les pétitions ou de mettre les ministres en accusation.

La Chambre reçoit une pétition, n'est-il pas naturel qu'avant de statuer elle s'enquière sur la réalité des faits allégués dans la pétition? elle charge une commission de cette étude; c'est l'enquête parlementaire.

Dès 1814 nous la voyons apparaître — en germe encore il est vrai — à l'occasion d'une pétition contre un marché de fourniture de pain au ministère de la Guerre (1).

La commission de la Chambre accueillit cette pétition et déclara s'en saisir pour examiner l'administration, elle chargea son rapporteur de justifier cet examen d'un acte administratif comme corollaire du droit d'approuver les dépenses (2).

La commission examina pendant six semaines le marché incriminé; la pétition fut communiquée au ministre qui, de son côté, fournit toutes les explications, tous les docu-

(1) Le sieur Lefort se plaint que pour favoriser le fameux munitionnaire Ouvrard au détriment de l'Etat le ministre de la Guerre ait traité avec lui pour cinq ans à raison de 21 centimes et demi la ration, alors que la compagnie Hellot de Rouen, s'engageait à le fournir à 19 centimes et demi. Cf. le rapport Lefebvre-Gineau, 13 octobre 1814. *Arch. parl.*, t. XII, p. 144.

(2) D'abord votre commission s'est demandée à elle-même jusqu'à quel point elle avait le droit de s'immiscer dans des choses de ce genre où il est question d'un acte purement administratif. Sans doute, si la Chambre voulait demander la résiliation d'un marché passé par un ministre, elle sortirait du cercle de ses attributions, mais en considérant que les ministres sont responsables, qu'ils nous doivent tous les ans de leurs dépenses un compte que vous critiquez et qu'alors au moment de cette critique vous aurez certainement le droit d'improuver un marché onéreux pour le trésor, lorsque l'administrateur aurait pu en faire un beaucoup plus avantageux. Il nous a paru que l'exercice de votre droit de surveillance sur l'emploi des deniers publics était de tous les moments et que nous ne sortirions pas des attributions de la Chambre en examinant cette affaire.

Rapport Lefèbvre-Guineau. *Arch. parl.*, t. XII, p. 844.

ments qui lui sont demandés. — L'enquête, c'est le mot propre, fut close par le dépôt du rapport Lefebvre de Guineau, la discussion de ses conclusions, le vote d'un ordre du jour pur et simple signifiant approbation de la conduite du ministère : « Votre commission à l'unanimité, conclut le rapporteur, a pensé que la conduite de M. le ministre de la Guerre est irréprochable et vous propose de passer à l'ordre du jour sur la pétition. » Si l'on fait abstraction de l'absence à la discussion de ces conclusions du ministre intéressé, quelle différence y a-t-il entre cette enquête parlementaire et l'enquête récente sur les conventions avec les compagnies de chemins de fer ?

Dans la suite de nombreuses propositions d'enquête furent déposées à l'occasion de pétitions ; mais elles n'aboutirent pas.

Nous avons déjà cité la pétition des protestants sur la liberté de conscience de leurs enfants dans les collèges royaux. Voyer d'Argenson, sur cette pétition, demande la formation d'une commission d'enquête, ou plutôt, car il hésite devant le mot, la formation d'une commission chargée de recueillir tous les renseignements propres à éclairer la Chambre sur une question aussi délicate et aussi importante (1). Voyer d'Argenson retire sa proposition.

La mise en œuvre de la responsabilité pénale des ministres fut également prétexte à demander des commissions d'enquête. — Sans doute, au premier abord, ces enquêtes semblent étrangères au système parlementaire ; mais quand on examine de près celles qui eurent lieu sous la Restauration on voit que l'intention de rechercher des faits de nature à motiver une accusation n'était qu'apparente : le but de ces enquêtes était purement politique. Les Chambres y voyaient un moyen d'influer sur le ministère ou sur l'esprit du roi.

(1) 15 février 1819, *Arch. parl.*, t. XXIII, p. 7.

Après l'évasion de Lavalette, Bouville, appuyé par Kergorlay, demande que la Chambre nomme une commission chargée « de s'assurer si le Garde des sceaux et le ministre de la police n'avaient pas concouru à empêcher le coupable du 20 mars de recevoir le juste prix de ses attentats » (1).

Malgré l'opposition de Bellart qui rappelle que « c'est au gouvernement à veiller à l'exécution des lois, et que les Chambres ne peuvent s'immiscer en rien dans l'exercice de ce pouvoir » l'enquête est votée.

La commission conclut à la proposition d'une adresse au roi pour lui déclarer que les ministres de la Justice et de la police ont perdu la confiance de la nation. La Chambre recula, nous l'avons vu, devant cette proposition. — C'était une véritable enquête parlementaire comme celles qui ont lieu dans le gouvernement de Cabinet et qui sont un moyen de mettre en œuvre la responsabilité politique des ministres.

Une seconde enquête de la même nature eut lieu après la démission de Villèle. Le 14 juin 1828, Labbey de Pompières dépose une proposition de mise en accusation de l'ancien ministère pour crime de trahison et concussion. — Cette proposition fut renvoyée à l'examen d'une commission spéciale. Cette commission siégea pendant plus d'un mois, tint de nombreuses séances, reçut des dénonciations, examina tous les griefs, mais elle se trouva dépourvue de moyens coercitifs à l'égard de certaines personnes qui refusèrent de paraître et de s'expliquer devant elle (2). Aussi vint-elle, le 21 juillet, proposer à la Chambre de déclarer « qu'il y avait lieu à instruire ».

Quand il fallut fixer la date du débat de cette proposition nouvelle, la gauche, dont l'échec était évident, vota pour

(1) 22 décembre 1815, *Arch. parl.*, t. XV, p. 507. — VILLÈLE, *Mém.*, t. I, p. 627.
(2) MAHUL, p. 390.

l'ajournement après la discussion du budget, c'est-à-dire l'ajournement indéfini.

Au fond la Chambre ne tenait pas du tout à mettre Villèle en accusation. — Le roi n'avait pas renoncé à le rappeler au pouvoir, il le prouvait en le consultant, même après sa chute, sur les affaires politiques. Par la formation d'une commission d'enquête, la Chambre signifiait au roi que s'il avait gardé sa confiance au ministre tombé, elle lui avait, sans retour, retiré la sienne. L'enquête était, dans le fond, purement politique (1).

L'enquête parlementaire ne fut donc pas inconnue sous la Restauration ; elle fit son apparition sous forme de propositions répétées et de quelques tentatives effectives. — La monarchie de juillet l'admit sans difficulté ; mais il est juste de tenir compte des longs efforts des Chambres de la Restauration.

(1) M. Mauguin dit au pied de la tribune, entouré des députés, le 30 juillet 1828. « J'ai voulu tirer de cette accusation une extension de pouvoirs pour la Chambre, le droit d'instruction et d'enquête. Jamais, il n'est entré dans mon esprit d'en faire un sujet d'attaque contre M. Villèle et j'aurais moi-même couvert de boue ceux qui auraient tenté de l'accuser » VILLÈLE, *Mém.*, t. V, p. 330.

CHAPITRE XII

DISCUSSION DES LOIS ORDINAIRES

Il était naturel que les Chambres se servent de leur attribution incontestée : la discussion et le vote des lois, pour assurer leur influence dans le gouvernement.

La discussion s'écartait fréquemment de son objet principal pour porter sur les actes du gouvernement ; et quant au vote des lois, ce n'était pas toujours par l'examen impartial de leurs dispositions qu'il était dicté, mais quelquefois par la considération de favoriser ou de gêner le ministère.

Et tout d'abord l'habitude d'« élever » ou d'« élargir » le débat, c'est-à-dire de parler d'autre chose que de son objet, était fort en honneur de 1814 à 1830. Nous ne pouvons ici que citer quelques exemples typiques. La discussion de la loi sur la presse, est, pour M. Bignon, l'occasion de critiques contre la marche générale du gouvernement (1). Decazes (2) répond au nom du ministère et prononce tout son discours sans parler de la loi en délibération ; il défend son choix pour certaines fonctions d'homme ayant joué un rôle dans les précédents régimes. « L'oubli doit-être dans les cœurs, comme il est dans la Charte ». Il vante le libéralisme du gouvernement ; il conclut par un appel à tous

(1) 15 décembre 1817. *Arch. parl.*, t. XIX, p. 775.
(2) *Arch. parl.*, t. XIX, p. 786.

les royalistes, à tous les vrais amis du pays et du roi. Si ce débat avait été clôturé par le vote d'un ordre du jour, nous nous trouverions en présence d'une véritable interpellation sur la politique générale. A la Chambre des pairs, Chateaubriand essaya encore, à propos de la loi sur la presse (1), de développer une interpellation analogue, mais Decazes refusa de lui répondre. « Le ministre ne suivra pas le noble pair dans tous les détails étrangers à la matière où son éloquence s'est égarée ».

Cette habitude de faire surgir des questions au ministère ou des attaques contre sa politique au cours d'une délibération quelconque, se trouva menacée par la proposition de réforme du règlement, déposée en 1821 et tendant à permettre au président de retirer la parole à l'orateur après deux rappels à la question (2).

Aussi cette proposition fut-elle vivement combattue par les partisans du régime parlementaire. Les députés ne pouvaient questionner les ministres qu'incidentellement ; si on permettait à un président nommé par le roi et qui devait, par conséquent, une certaine reconnaissance au gouvernement d'empêcher les orateurs de mener à leur gré la discussion, c'en était fait du droit de questionner les ministres (3).

(1) 19 janvier 1818. *Arch. parl.*, t. XX, p. 336.

(2) L'art. 26 du règlement s'exprimait ainsi : « Si un membre de la Chambre s'écarte de la question, le président l'y rappelle ».

L'article adopté en 1821 était ainsi conçu : « Le président rappelle seul à la question l'orateur qui s'en écarte. Le président ne peut accorder la parole sur le rappel à la question. Si un orateur, après avoir été deux fois dans le même discours rappelé à la question continue à s'en écarter, le président doit consulter la Chambre pour savoir si la parole ne sera pas interdite à l'orateur pour le reste de la séance sur la même question. La Chambre prononce par assis et levé sans débats.

(3) Sans doute la Chambre présentait au roi une liste de cinq candidats, mais celui qui figurait en tête de la liste ne montait pas nécessairement au fauteuil. Royer-Collard ne venait qu'en

En Angleterre, les précédents confèrent à l'orateur le droit incontestable de traiter toutes les questions comme il le juge à propos et le jour qu'il lui convient, il annonce quand il lui plaît qu'il fera une motion dont le but sera de demander aux ministres des éclaircissements sur la marche intérieure de l'administration ou sur les négociations entamées avec les puissances étrangères. En France, il n'en est pas de même. Les députés ne peuvent prendre la parole que dans la discussion des lois, si on leur interdit de s'écarter de la question, comment parleront-ils de la politique du gouvernement ? (1)

Pasquier, ministre des Affaires étrangères, soutint la réforme. Il ne se dissimulait pas qu'elle devait avoir pour effet de diminuer la latitude dont jouissaient les membres des Chambres pour questionner les ministres ; mais il leur restait à user des moyens qui leur étaient reconnus par la Charte et notamment des propositions d'adresses pour la discussion desquelles la Charte avait eu la précaution d'imposer le comité secret (2). La réforme du règlement fut adoptée, mais l'usage se maintint de greffer des incidents politiques sur la discussion des lois.

Comme le vote sur l'adresse ou les pétitions, le vote des lois ordinaires était souvent considéré par les Chambres comme un moyen de manifester leurs sentiments à l'égard du ministère. Il arrivait que l'on recherchait moins le triomphe d'une opinion législative que la chute du ministère ou la défaite d'un parti. Cette politique fut inaugurée par les ultras contre Decazes (3) : elle était hautement avouée

troisième rang lorsqu'il fut nommé président pour la première fois.

(1) STANISLAS DE GIRARDIN, C. D. 17 avril 1821, *Arch. parl.*, t. XX, p. 152.

(2) 17 avril 1821, *Arch. parl.*, t. XXX, p. 53.

(3) C. D. 1er décembre 1817. *Arch. parl.*, t. XIX, p. 775. Decazes se plaint que le parti ultra ait repoussé sans distinction tous les projets présentés par le gouvernement y compris le budget. Il

par Benjamin Constant, en 1822 : « Je refuse tout ce que nous demande le Cabinet afin qu'on nous délivre de ce ministère que la France, dit-on, a accordée au roi. » Elle amena la chute de Martignac.

fut obligé de se retirer sur la menace de l'extrême-droite de ne pas lui accorder les lois sur la presse et sur la liberté individuelle.

CHAPITRE XIII

LES FINANCES ET LE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE

Le système financier d'un Etat est le reflet de son organisation politique. Ainsi, le système financier d'un régime parlementaire devra se caractériser par la suprématie financière des représentants de la nation, tempérée par le principe de la séparation des pouvoirs ; il devra réaliser la liberté de l'exécutif sous le contrôle supérieur du Parlement. La corrélation est donc étroite entre les droits financiers du Parlement et ses droits politiques, ils en découlent quand ils n'en sont pas l'origine. De 1814 à 1830 nous voyons le parti libéral tantôt faire avancer le régime parlementaire en s'appuyant sur les droits financiers reconnus aux Chambres par la Charte ou conquis postérieurement ; tantôt demander et obtenir une nouvelle prérogative financière parce qu'ils montraient qu'elle était dans la logique du régime parlementaire.

Refus du budget. — C'est dans ces termes que se posa, dès le lendemain de la seconde Restauration, le problème de la nature juridique de l'assentiment des Chambres au budget. — Le roi, disaient les partisans de la prérogative royale, est chef du pouvoir exécutif, pour exercer ses fonctions il a besoin d'argent ; donc il a le *droit* d'en avoir ; son peuple lui *doit* des subsides. Mais de cette sorte de créance le roi a voulu dans sa Charte que la quotité fût annuellement fixée par le Parlement. L'autorité budgétaire

est donc, vis-à-vis du budget, dans une situation analogue à celle d'un juge vis-à-vis d'une créance dont le principe est indiscuté, mais dont la quotité est indéterminée ; il fixe cette quotité suivant sa conscience, mais ne peut se refuser à la fixer. Le refus du budget est donc assimilable à un déni de justice. Sans doute le Parlement a le pouvoir de fait de refuser le budget, mais il n'en a pas le droit. Ce fait qu'aucune autorité supérieure ne peut réprimer cette infraction aux lois constitutionnelles ne lui enlève pas son caractère d'infraction. Un homme peut échapper à ses devoirs par le suicide. Mais peut-on dire que, par là, il les a remplis (1)?

Le refus du budget est un coup d'état des Chambres qui légitime le coup d'état du roi.

Comme on le pense, les libéraux combattaient vivement cette théorie ; la Charte donne le droit de consentir les recettes. Ce consentement peut-il être éclairé si les Chambres n'examinent pas l'aptitude du gouvernement à faire un bon emploi des subsides votés. « Ce n'est pas seulement parce que nous sommes juges des administrateurs, dit Manuel (2), que nous avons le droit de nous mêler de l'administration, c'est encore parce que nous sommes appelés à faire le budget et qu'il est impossible de le faire sans apprécier les divers actes de l'administration. » Et si de cet examen il résulte que le gouvernement ne peut faire un bon emploi des subsides, quel est le devoir primordial de la Chambre, si ce n'est de refuser le budget? Le refus de budget n'est pas dirigé contre la personne du roi, mais contre la politique de ses ministres. Benjamin Constant n'a cessé de défendre la légitimité du refus de budget « seul remède contre l'obstination et l'arbitraire » (3).

(1) Cf. C. D. Bonald, 22 mars 1816. *Moniteur* du 23, p. 741.
(2) C. D., 10 avril 1820. *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 168.
(3) C. D., 17 mai 1826, *Arch. parl.*, t. XLVIII, p. 105. Cf. Mahul, p. 406. « Il dépend de la Chambre des députés de refuser absolument le budget et de frapper de mort par cette mesure dé

Le vote du budget avait, d'après lui, un caractère financier et un caractère politique ; au point de vue financier, il signifiait que le gouvernement s'était imposé toutes les économies compatibles avec le bien du service public ; au point de vue politique, il signifiait que la Chambre approuvait la marche du gouvernement (1).

On voit bien la connexion étroite entre le régime parlementaire et le droit budgétaire : la Charte établit le droit pour les Chambres de voter le budget ; ce droit, d'après les libéraux, ne peut être exercé sans contrôle de l'administration, donc le régime parlementaire dérive du droit budgétaire. Mais à son tour le régime parlementaire réagit sur le droit budgétaire ; il suppose, en effet, comme sanction suprême, le refus, ou plutôt la menace de refus du budget (2).

Vote des dépenses. — La théorie de Benjamin Constant et de Manuel était-elle aussi conforme à la lettre et à l'esprit de la Charte qu'elle l'était aux règles du régime parlementaire ? On peut, sans hésiter, répondre négativement. Le régime parlementaire n'était pas dans la Charte : il n'était pas, en particulier, dans ceux de ses articles qui éta-

cisive un ministère qui menacerait ouvertement le pays ou conspirerait contre les libertés publiques. »

(1) C. D., 2 juin 1829, *Arch. parl.*, t. XIX, p. 695. Villèle n'admettait pas qu'il fût légitime de renverser un ministère par le refus de budget. « Je n'ai jamais été de ceux qui voulaient le bien par l'excès du mal ; c'est un triste remède et il est criminel de l'employer. » *Mém.*, t. II, p. 301.

(2) En 1862, la Chambre ayant refusé le budget militaire à M. de Bismark, celui-ci décide de se passer de son concours ; il se contente du vote de la Chambre des seigneurs. Le budget, disait-il, est une nécessité, la Constitution n'en prévoit pas le refus. Il y a là une lacune qui doit être remplie par un appel au droit antérieur.

Discours du comte de Bismark, t. I, p. 11 et 14.

blissaient les pouvoirs financiers de la Chambre. Dans aucun article de la Charte, en effet, on ne trouve d'allusion aux dépenses publiques; au contraire, le droit pour les Chambres de consentir les recettes est consacré en termes explicites par l'article 48 : « Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi ». De ce silence de la Charte sur les dépenses, opposé à sa précision sur les recettes, ne peut-on pas déduire cette conséquence que la Charte a voulu respecter les traditions anciennes, un moment interrompues par la Révolution, mais restaurées en fait par l'Empire malgré les attributions nominales du corps législatif, traditions d'après lesquelles au roi appartient le droit de disposer librement de l'impôt consenti par les représentants de la nation et, par conséquent, de régler à son gré les dépenses? C'est effectivement ce que soutenaient, aux débuts de la Restauration, les adversaires du gouvernement parlementaire.

« En parcourant les monuments de notre législation publique, disait le comte Garnier (1), vous remarquerez que si le droit d'accorder ou de refuser l'impôt paraît toujours avoir été réservé au peuple, on ne retrouve nulle part la moindre trace, le plus léger indice qui annonce la prétention d'examiner, de contrôler et de régler l'emploi des deniers ».

Cependant dès la première Restauration, le 22 juillet 1814, M. Louis exposait comme découlant de la Charte les principes financiers du régime parlementaire; il affirmait le principe de l'antériorité de l'examen des dépenses au vote des recettes : « En vous occupant du budget de l'Etat, votre fonction première, Messieurs, sera de reconnaître l'étendue de ses besoins et d'en fixer la somme. Votre attention se portera ensuite sur la détermination et la fixation des moyens qui devront être établis ou employés pour

(1) *Rapport sur le budget à la Chambre des pairs*, du 27 avril 1816.

y faire face. Pour procéder suivant l'ordre de vos délibérations, nous allons vous présenter d'abord l'évaluation la plus exacte possible de nos besoins... Nous aurons ensuite l'honneur de vous offrir l'aperçu des voies et moyens propres pour les balancer (1). »

La Chambre introuvable qui a tout fait pour établir le contrôle du pouvoir exécutif use largement du droit de discuter les dépenses. Quand le budget qu'elle eut voté alla à la Chambre des pairs, le comte Garnier, dans le rapport que nous avons cité, blâmait implicitement sa conduite et affirmait que « toute discussion législative sur l'emploi des deniers publics était une infraction aux principes essentiels de la monarchie, principes maintenus et confirmés par la Charte ».

Aussi lorsque la Chambre des députés fut appelée à voter le budget suivant sentit-elle le besoin d'une affirmation plus solennelle de ses droits. M. Louis qui présidait la commission du budget lui proposa d'en faire l'objet d'une délibération spéciale : le rapporteur, M. Roy, fut chargé de montrer que les droits du Parlement en matière de dépenses sont un corollaire du droit de voter l'impôt : « Les impôts et les subsides ne sont établis que pour les besoins de l'Etat et pour ses nécessités indispensables, dit Roy, au nom de la commission le 16 janvier 1817 ; la conséquence immédiate de ce principe c'est que celui qui a le droit de voter l'impôt a nécessairement le droit d'examiner si cet impôt est demandé par les nécessités de l'Etat, de vérifier ces nécessités. » Et afin de consacrer d'une manière tangible le droit dont elle revendiquait l'exercice pour la Chambre, la commission décida qu'il serait fait deux rapports distincts : l'un sur les dépenses et besoins, qui fut confié à Beugnot ; l'autre sur les voies et moyens pour y parvenir, qui fut confié à Roy.

La loi du budget du 25 mars 1817 (article 151), marque

(1) *Moniteur* du 23 juillet 1814, p. 812.

l'avènement définitif en législation du droit de voter les dépenses. Les opinions rétrogrades font entendre leurs derniers échos dans un nouveau rapport du comte Garnier(1), toujours fidèle à sa théorie de la prééminence royale en finances comme en politique.

Spécialité. — Les Chambres de la Restauration n'eurent donc pas beaucoup de peine à établir dans le silence de la Charte leur droit à approuver les dépenses publiques. — Mais dans quelle forme ce vote était-il émis ?

Les dépenses peuvent faire l'objet de votes d'importance bien différente suivant que l'un des deux systèmes suivants est en vigueur : l'abonnement, la spécialité.

Dans le système de l'abonnement, un vote en bloc est émis sur l'ensemble des dépenses : il en résulte, par conséquent, la plus grande latitude pour le pouvoir exécutif qui demeure le maître d'appliquer un certain chiffre de recettes à chaque branche des services publics. L'abonnement convient aux régimes de prédominance de l'exécutif : ce fut celui du premier Empire.

Au contraire, les Chambres peuvent spécialement « approprier » les crédits à certaines dépenses. Dans le système de l'abonnement, la liberté du pouvoir exécutif n'est limitée que par l'obligation de ne pas dépasser le chiffre total des crédits alloués ; dans le système de la spécialité au contraire, le pouvoir exécutif ne doit pas dépasser pour chaque service le crédit qui a été fixé spécialement pour ce service. Il serait facile de montrer par l'histoire que la spécialité des crédits est en raison directe de la liberté politique.

La spécialité ne doit pas être exagérée ; la plupart des actes du pouvoir exécutif se traduisant par des dépenses, il est évident qu'en déterminant à l'avance d'une manière

(1) 28 juillet 1821.

trop étroite, trop détaillée l'application de certains crédits à certaines dépenses, le pouvoir législatif arriverait à supprimer à peu près complètement la liberté du pouvoir exécutif. Le problème, comme la plupart de ceux que soulève le régime parlementaire, ne peut se résoudre par une formule rigide et d'une précision mathématique. La question du degré de la spécialité est, avant tout, une question de tact, de mesure. Comment fut-elle résolue par la Restauration ?

Les premiers budgets allouent les recettes en bloc ; le gouvernement reste donc libre de l'aménagement intérieur du budget. Les Chambres ne tardèrent pas à comprendre que, sans spécialité, il n'y a pas de contrôle sérieux des finances publiques. La loi du 25 mars 1817 qui pose les principes d'un système de finances en harmonie avec le régime parlementaire, édicte la règle de la spécialité par le ministère. Art 151 : « La dépense de chaque ministère ne peut excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux. Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà de ce crédit ». Quant à la répartition entre les divers chapitres de son département de la somme affectée par le budget à ce département, elle était faite par le ministre et soumise à l'approbation du roi. — Seulement si, en principe, les crédits étaient *alloués* en bloc à un ministère, les crédits de chaque *chapitre* étaient *discutés* par les Chambres ; et même dans la session de 1819, la Chambre statua par un vote particulier sur les allocations de chaque chapitre. Cette répartition à l'intérieur du ministère par le vote des Chambres constituait-elle seulement une mesure d'ordre et de prévision qui pouvait être modifiée en cours d'exercice avec l'approbation du roi, ou bien, au contraire, attribuait-elle à chaque chapitre une dotation précise qu'il était impossible de dépasser ? La question fut examinée dans la Chambre des députés à propos de la loi de règlement du budget de 1818 (1).

(1) 5 avril 1820. *Arch. parl.*, t. XXVII, p, 51.

Les libéraux (Caumartin, Lacroix-Frainville, Manuel, Laffitte) firent valoir l'argument traditionnel qu'il y avait une sorte de contrat entre le pouvoir exécutif et l'autorité budgétaire ; l'engagement du pouvoir exécutif d'effectuer de telles dépenses était la *cause* de l'allocation du crédit. Si donc la dépense prévue n'était pas effectuée, le contrat devenait nul pour inexécution de ses obligations par l'une des parties. Le crédit était donc nul, le gouvernement ne pouvait l'appliquer à une autre dépense ; s'il le faisait il se trouvait employer des impôts qui n'avaient pas été consentis ; il se rendait coupable de concussion.

Les adversaires de la spécialité la combattirent en se plaçant sur le terrain de la nature du gouvernement qu'elle suppose. — Roy, Villèle, Pasquier montrèrent qu'elle diminuait la prérogative royale, attirait le gouvernement dans les Chambres, transformait les ministres du roi, prévus par la Charte, en ministres de la Chambre ; en un mot qu'elle supposait le régime parlementaire (1).

(1) PASQUIER, 5 avril 1810, *Arch. parl.*, t. XXIX, p. 65.

« J'arrive enfin à la question que j'ai indiquée en commençant, c'est-à-dire à la part que la Chambre doit prendre dans la répartition des dépenses, à la manière dont elle doit les voter. *J'ai dit que le gouvernement tout entier était dans cette question.* Pour s'en convaincre il ne faut que se pénétrer de notre système de gouvernement représentatif. Dans ce système l'exécution des lois, l'administration de l'Etat appartient tout entière au roi, il l'exerce par ses ministres et sous leur responsabilité. Voyons maintenant de qui ces ministres deviendraient ministres si le système qui a été émis à cette tribune devait être établi, et si au lieu d'être ministres du roi, ils ne deviendraient pas ministres de la Chambre (mouvement). En effet quelle serait la marche qui serait suivie ? On ne discuterait plus ici les dépenses comme des *renseignements* qui doivent motiver le vote de l'impôt, mais comme un *devoir* qu'on imposerait. »

Pasquier montre les excès où pourraient arriver ce système comme par exemple, d'enlever au roi la nomination aux emplois. Il démontre enfin que la Chambre est aussi incompétente en fait qu'en droit pour s'occuper de l'administration et cette dé-

Afin de permettre à la Chambre de donner une conclusion législative à ce débat qui était resté dans le domaine élevé de la théorie, Chauvelin déposa un amendement à la loi des comptes tendant à ce qu'il soit décidé qu'à l'avenir les ministres ne puissent plus, sous leur responsabilité, excéder les divisions de crédits fixés par la loi annuelle de finances. Etait-il admissible que le ministre de l'Intérieur puisse faire bénéficier le clergé des subventions qu'il avait demandés pour les théâtres? La spécialité par départements ministériels pouvait être rendue illusoire par le roi, qui pouvait à son gré diminuer le nombre des départements ministériels en faisant des ministères supprimés de simples divisions des ministères maintenus. D'ailleurs c'est ce qui venait d'être fait pour le ministère de la police. — L'amendement de Chauvelin statuant pour l'avenir, il fut décidé qu'on l'examinerait à la discussion de la loi de finances : à ce moment il fut rejeté après un nouvel échange d'idées sur la séparation des pouvoirs.

Cependant les libéraux, et avec eux les doctrinaires qui avaient évolué vers le régime parlementaire, ne cessaient de réclamer le respect par le gouvernement de la répartition des crédits par chapitres opérée par la Chambre. Dans un discours admirable de logique et de vigoureux bon sens Royer-Collard examinait la question sur le terrain où Pasquier et Villèle l'avaient portée. Il l'examinait au point de vue des principes constitutionnels. Il n'est pas vrai que par le vote spécialisé en chapitres, la Chambre administre :

monstration est accueillie par un mouvement général d'adhésion.

Cf. Villèle, *Arch. parl.*, t. XXIX, p. 123. — Roy, *Moniteur* du 2 juillet 1820, p. 935 et 936. « La Chambre vote l'impôt, mais le roi est le chef suprême de l'Etat. A lui seul appartient la puissance exécutive. La conséquence nécessaire de cette vérité fondamentale, c'est que le roi a seul le droit de faire aux dépenses l'application de l'impôt. Car l'administration est la partie principale de la puissance exécutive et celui-là seul administre qui distribue les dépenses. »

elle influe sur l'administration, elle n'administre pas. Elle peut, sans doute, imposer au gouvernement une direction obligatoire : c'est son droit. La Charte a dû prévoir l'exercice de ce droit puisqu'elle en réprime les abus ; le roi, en effet, peut renvoyer la Chambre devers le corps électoral, arbitre souverain des différends qui peuvent s'élever entre les pouvoirs (1).

En général, les ministres obéissaient aux indications des Chambres répartissant les crédits entre les divers chapitres ; mais ils les violaient aussi parfois, comme pour interrompre la prescription et indiquer que leur observation du vote par chapitres était l'effet de leur pure volonté et non d'une obligation constitutionnelle (2).

L'ordonnance du 1er septembre 1827 vient donner une première satisfaction aux tendances libérales, en établissant la spécialité par section, « voulant, dit le préambule, déterminer avec précision les crédits spéciaux dans lesquels nos ministres devront désormais renfermer leurs ordonnances et, à cet effet, établir dans le budget des sections spéciales qui limiteront les dépenses de chaque service. » Les sections correspondaient « aux branches principales des services », elles étaient déterminées par le gouvernement et pouvaient être modifiées annuellement. Une section « solde et entretien de l'armée » représentait un crédit de 169 millions. Pour donner une idée du progrès réalisé dans le sens du régime parlementaire par l'ordonnance de 1827 il nous suffira de dire qu'au début de la Restauration la Chambre votait sur sept ministères, qu'en 1827 elle vote sur 52 sections, en 1830 sur 116 et aujourd'hui sur un peu plus de 1 000 chapitres.

(1) 18 avril 1820, *Moniteur* du 20, p. 823.

(2) En 1820, le ministre paie les secrétaires généraux de préfecture quoique la Chambre ait refusé d'allouer leurs traitements. En 1822, les préfets reçoivent leur traitement de l'année précédente malgré une réduction votée par les Chambres sur ce crédit.



Universalité. — Afin que le contrôle des Chambres puisse s'exercer efficacement, il est de principe sous le régime parlementaire que toutes les recettes et les dépenses doivent être soumises au vote du législateur : c'est ce qu'on appelle le principe de l'universalité du budget.

Ce principe n'était pas reconnu au début de la Restauration ; les frais de perception des impôts ne figuraient pas dans le budget. La ferme des jeux abandonnée à la ville de Paris produisait annuellement 5.800.000 fr. qui étaient directement versés au ministère de l'Intérieur (1) ; trois millions perçus à titre d'amendes et de confiscation par les deux régies des contributions indirectes et des douanes étaient distribués en gratifications par le ministre des Finances aux agents qui avaient dressé les procès-verbaux. Ces exceptions disparurent dans les budgets de 1818, 1820, 1821, malgré les protestations du comte Garnier qui déclare que les frais de régie ne pouvaient entrer dans les lois de finances sans déplacer la responsabilité ministérielle et faire passer dans la main des Chambres une portion importante de la puissance exécutive (*rapport sur le budget* de 1821). Par l'introduction dans le budget des frais de régie, le contrôle du Parlement s'étend sur 150 millions de recettes et de dépenses qui lui échappaient.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 fait une nouvelle application du principe de l'universalité : dans son article 3 elle défend aux ministres d'accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs. Cette ordonnance interdisait aux administrateurs de disposer des recettes accidentelles ou normales qui naissent de l'exécution de leurs services. Elles doivent les verser intégralement au Trésor. En les employant directement à leurs besoins, elles accroîtraient leur dotation contrairement à la prérogative du parlement.

(1) Cf. *Monarchie selon la Charte*, chap, XXII.

L'application de ce principe de l'universalité soulève un problème intéressant les rapports des pouvoirs publics. Les droits de douane sont des impôts : donc ils doivent être consentis par la Chambre. Mais le roi peut faire seul des traités ; par les traités de commerce, il peut s'engager à établir des droits de douane. Donc il peut seul établir des droits de douane. C'était cette dernière thèse que faisait valoir M. de Saint-Cricq, ministre du commerce, à propos du traité de commerce franco-anglais de février 1825. Subsidiairement, il faisait remarquer que les droits de douane dont il s'agissait n'étaient pas à proprement parler des impôts mais bien des tarifs protecteurs ; et qu'il appartenait au roi de veiller par des traités, qu'il doit librement débattre, à la protection des intérêts nationaux. Après un discours de Royer-Collard, qui montre quelle absurdité il y avait à affirmer que pour certains impôts la Charte avait remplacé le consentement des Chambres par celui des puissances étrangères, Villèle, président du conseil, reconnut le droit de la Chambre qui ne fut dès lors constesté que sous le second empire (1).

Crédits additionnels. — Dans le régime parlementaire, toutes les recettes et toutes les dépenses sont soumises à la règle de l'autorisation préalable. Mais il peut arriver que les dépenses autorisées aient dépassé le chiffre prévu, ou qu'il survienne un besoin extraordinaire auquel il est urgent de parer et pour lequel aucun crédit n'a été fixé au budget.

Pendant les premières années de la Restauration, les dé-

(1) M. de Saint-Cricq confondait en somme *l'engagement international* que le roi était compétent pour contracter et qui ne produit d'effet *qu'entre les Etats*, et *l'ordre* donné à l'intérieur par l'autorité compétente, nécessaire pour obliger les particuliers : l'autorité compétente à l'intérieur pour obliger les particuliers à payer à un titre quelconque, c'est le pouvoir législatif.



passements de crédits atteignaient des chiffres considérables, particulièrement au département de la guerre. Ses divers ministres engageaient la dépense non autorisée et l'examen de leur conduite n'avait lieu qu'au moment du règlement définitif du budget.

La loi du 25 mars 1817 (art 651) pose le principe de l'autorisation préalable des Chambres pour les crédits additionnels : si les Chambres sont réunies, le ministère ne peut engager de dépenses en dehors du budget qu'avec leur consentement. — En cas d'absence des Chambres, s'il se produit des besoins extraordinaires et urgents, une simple ordonnance royale pourra ouvrir le crédit, mais à la condition que cette ordonnance soit soumise aux Chambres, pour être transformée en loi à leur plus prochaine session.

L'ordonnance du 1er septembre 1827, qui marque un progrès au point de vue de la spécialité, consacre au contraire un recul au point de vue des crédits additionnels ouverts pendant l'absence des Chambres : elle interprète l'article 152 de la loi de 1817 en ce sens que le gouvernement n'était tenu de soumettre aux Chambres, dès leur plus prochaine session, que les crédits ouverts pour dépenses extraordinaires et non prévues au budget (crédits extraordinaires) ; pour les crédits relatifs à des services ordinaires prévus par le budget (crédits supplémentaires), il suffisait de les justifier dans le compte définitif de chaque service, et de les faire confirmer par la loi de règlement du budget (art. 4). Cette ordonnance aboutisssait, vu l'éloignement entre la loi des comptes et l'exercice, à affaiblir le contrôle des Chambres sur les dépassements de crédits. Il faut ajouter d'ailleurs que l'article 152 de la loi du 24 mars 1817 était le plus souvent violé et que la Chambre n'était appelée à approuver les dépassements de crédit que dans le règlement du budget (1).

(1) V. p. exemple C. D., 23 juin 1819, *Moniteur* du 4 juillet,

Il est intéressant de suivre les débats qui se déroulèrent au sein des Chambres au sujet des crédits additionnels. Les dépassements de crédits donnaient lieu à des discussions très touffues, très amples, très passionnées et se terminaient régulièrement par le vote des crédits demandés pour les couvrir. Les dépenses étaient engagées, il était difficile de refuser les crédits sans léser les droits d'individus qui étaient régulièrement devenus créanciers de l'Etat. Mais la discussion se prolongeait parce qu'elle roulait sur une question de responsabilité ministérielle. Elle permettait d'examiner les actes du ministère, d'émettre un blâme sur sa politique. De quelle nature de responsabilité ministérielle s'agissait-il ?

De responsabilité civile, sans doute ? mais on fut bien obligé de reconnaître qu'elle était pratiquement impossible dans l'état actuel de la législation (1). On se bornait donc à émettre de simples blâmes qui ne remplissaient pas le Trésor, mais ils intéressaient la responsabilité *morale* des ministres, responsabilité qui aurait pu, quand il s'agissait des ministres en exercice, se transformer en responsabilité politique, c'est-à-dire les obliger à se retirer.

Organisation du ministère des finances. — Les progrès du régime parlementaire eurent leur répercussion sur l'organisation du ministère des finances. Le régime parlementaire veut que toute la responsabilité des services publics aboutissent au ministère de façon à ce qu'un ministre, mis en cause à propos d'un acte de l'administration, ne

p. 890 et s. C. D., 27 avril 1827, *Moniteur* du 28 avril, p. 688. On considère comme une amélioration parlementaire le fait par Martignac de demander une ouverture de crédits éventuels pour le cas où la guerre russo-turque et l'insolence du dey d'Alger amèneraient des complications. *Moniteur*, 2 juin 1829, suppl. pp. 881, 882 ; 11 et 12 juillet 1829.

(1) *Moniteur*, 6 mai 1829, p. 691 et 7 mai 1829, p. 693 à 696.

puisse jamais déclarer que cet acte s'est produit sans son assentiment. Pour que cette responsabilité pèse légitimement sur un ministre, il faut qu'il soit maître dans son département. Cette centralisation du ministère des finances s'opéra sous la Restauration grâce au mesure suivantes: 1° réunion sur la même tête des ministères des Finances et du Trésor ; 2° soumission plus étroite aux ministre des grandes régies financières (enregistrement et domaines, contributions indirectes, douanes, forêts, postes) manifestée matériellement par la réunion dans le même immeuble que le ministère, avec la même caisse, un personnel unique, le même contentieux, la même trésorerie, une seule comptabilité et la suppression du droit de nommer le personnel pour les chefs des régies transformés en simples directeurs généraux. 3° Des organes de centralisation, agents personnels du ministre, les inspecteurs des finances, voient leurs attributions renforcées.

Sans être, comme le contrôleur général des monarchies absolues, le supérieur des autres ministres, le ministre des finances a le droit de veiller à ce que leurs dépenses soient couvertes par un crédit: les ministres sont responsables de leurs ordonnancements ; le ministre des Finances de ses paiements (art. 151 et 152 de la loi de finance du 25 mars 1817, 14 septembre 1822). Cette dernière ordonnance pose encore un principe essentiel au bon ordre des finances: celui de la clôture des exercices.

Lois de comptes. — La règle de l'autorisation préalable par le parlement de toutes les recettes et de toutes les dépenses devait avoir pour suite naturelle le droit pour le parlement de constater par lui-même si ses prescriptions avaient été observées, de réaliser enfin cette ambition des Assemblées révolutionnaires: l'apurement des comptes par la nation.

Le droit pour les Chambres d'arrêter les comptes ne fut

pas admis sans difficultés : on y voyait une manifestation du régime parlementaire et dès lors, partisans et adversaires de ce régime se retrouvaient en présence.

Royer-Collard, en 1818, à la Chambre des députés, Daru, en 1819, à la Chambre des pairs (22 juin), s'attachent longuement à démontrer que : voter les comptes ce n'est pas administrer, c'est seulement exercer une prérogative, qui est la conséquence naturelle du vote libre de l'impôt et de la fixation des dépenses publiques. « Autant, ajoutait Royer-Collard, cette fixation influe sur toute l'administration, autant, il faut bien le dire, le gouvernement est dans la Chambre ou, pour m'exprimer plus constitutionnellement et dans les termes mêmes de la Charte, autant la Chambre est dans le gouvernement. »

Dans les premières années de la Restauration, les comptes des exercices expirés ne figuraient que comme documents annexes aux lois de finances, soumises à la Chambre. L'article 102 de la loi 1818 dispose qu'à l'avenir « le règlement définitif des budgets antérieurs sera l'objet d'une loi particulière, qui sera proposée aux Chambres, avant la présentation de la loi annuelle des finances ».

Mais le parlement ne peut par lui-même préparer la loi des comptes ; l'immixtion serait trop complète dans l'administration ; le principe de la séparation des pouvoirs serait directement violé : aussi une série de lois et d'ordonnances organisent-elles la collaboration avec la Chambre d'une autorité jouissant, par son inamovibilité, d'une certaine indépendance à l'égard des ministres : la cour des comptes (L. 27 juin 1819, art. 20 ; — O. 18 novembre 1817 ; — O. 8 novembre 1820 ; — O. 14 septembre 1822 ; — O. 10 décembre 1823 ; — O. 9 juillet 1826).

On voit que la Restauration a commencé l'organisation méthodique des principes posés par la Révolution en matière financière.

Il lui a suffi d'étendre aux finances le partage des pouvoirs établis par la Charte : au pouvoir exécutif, l'action ; au pouvoir législatif, le contrôle.

Mais, le lien intime entre le système politique et le système des finances ne se manifestait pas seulement par l'extension des règles du premier au second : il faut encore remarquer que l'exercice des attributions financières était le prétexte ou le moyen de nouveaux progrès dans le sens parlementaire. La Chambre n'a cessé d'user de son droit de « délier les cordons de la bourse » dans un but politique.

La discussion du budget se transformait souvent en une suite d'interpellations ; il arrivait qu'elle portât beaucoup moins sur l'utilité, le chiffre des crédits alloués que sur le degré de confiance que méritait le ministère qui les demandait. C'était parfois un discours sur tout l'ensemble de la politique où tous les ministères étaient passés en revue : tels les discours de Sébastiani du 2 juin 1821 (1), tantôt au contraire c'étaient des interpellations sur certains ministères, sur la politique extérieure ou intérieure. Pour la politique intérieure, les pétitions fournissent aux Chambres l'occasion de discuter les actes du ministère, mais il était difficile d'imaginer des pétitions des particuliers relatives à la politique extérieure : aussi, l'opposition saisissait-elle avec empressement, pour l'examiner, le prétexte du budget des affaires étrangères, mais l'orateur n'oubliait jamais de rappeler, par des artifices de rhétorique, qu'il discutait une question de crédits. A propos du budget des affaires étrangères de 1821, Bignon blâme le Concordat de 1817, signale la perte dans l'empire Ottoman, des avantages immémoriaux des marchands français, dénonce la conduite de nos représentants à Troppau et à Laybach, conduite qui avait amener l'Autriche jusque sur la frontière de la France. D'où vient cette politique extérieure ? se

(1) *Arch. parl.*, t. XXXI, p. 539.

demande Bignon ; de la gestion financière du département qui est vicieuse. En effet, à qui vont les crédits alloués pour le personnel ? A des agents dont les marquisats tiennent lieu de mérites, dont l'insuffisance et l'incapacité sont les causes des mécomptes de la France, au dehors.

En 1822, Bignon recommence son interpellation sur la politique étrangère. « Messieurs, dit-il, je suis dans la question. Le ministre nous demande 700.000 francs pour des dépenses secrètes, il doit m'être permis d'examiner jusqu'à quel point ce ministre mérite ma confiance (1). » Benjamin Constant développe, le 16 mai 1827 (2), une interpellation sur les poursuites contre les écrivains de son parti. Il saisit l'occasion du budget de la justice. « Je me refuse, dit-il, à voter des dépenses si mal employées. » Le droit d'interpeller les ministres, de critiquer leurs actes n'était donc pas absolument établi, puisque les orateurs éprouvaient le besoin d'en justifier l'exercice en le rattachant au droit budgétaire établi dans la Charte.

La discussion de la loi des comptes était une occasion encore meilleure d'apprécier les actes accomplis par le gouvernement. Les lois de comptes étaient présentées un an ou deux après la clôture de l'exercice, de sorte que la discussion gardait un intérêt actuel, les ministres dont la gestion était examinée se trouvant, le plus souvent, encore en fonctions.

Les adversaires du régime parlementaire niaient à la Chambre le droit de s'occuper de politique à propos des comptes. La Chambre, disaient-ils, n'avait à examiner que la réalité des dépenses alléguées et leur concordance avec les crédits alloués ; elle n'avait pas à apprécier si ces dépenses avaient été faites utilement ou conformément à ses

(1) 20 mars 1822. *Arch. parl.*, t. XXXV, p. 547. C. F., C. D., 16 mai 1827. *Arch. parl.*, t. LII, p. 56, 9 juin 1829, *Arch. parl.*, t. LX, p. 157.

(2) *Arch. parl.*, t. LXII, p. 56.

vœux ; elle n'était pas appelée à *approuver* les comptes, mais seulement à les *arrêter* (1).

Mais Benjamin Constant défendait la théorie parlementaire. « Je ne reconnais pas, disait-il, que nous encourions un blâme mérité, et que nous faussions le système représentatif lorsque nous ne votons pas sans examen une loi qui doit régler les comptes que les ministres nous présentent. Je ne puis croire que le droit de discuter les dépenses faites ou à faire, ne soit, comme ils ont la bonté de nous l'apprendre, que le droit de les consentir (2). »

Les Parlementaires finissent, comme toujours, par acquérir par prescription le droit qui leur était contesté : le 26 avril 1827 (3), Benjamin Constant, après avoir blâmé la politique du ministère, propose, comme sanction, le rejet de la loi des impôts. Villèle ne discute plus le droit, pour les Chambres, d'apprécier la politique du ministère dont elles examinent la gestion : il se borne à défendre sa politique, c'est-à-dire à demander, non plus seulement l'arrêt, mais encore l'approbation des comptes qu'il présentait.

Les discussions politiques à propos du budget ou des comptes avaient cet avantage, qu'elles étaient clôturées par un vote comme les interpellations modernes, ce qui permettait à l'opposition de se compter.

Tout le monde est d'accord aujourd'hui pour critiquer l'indifférence des Chambres en matière de comptes ; de cette indifférence on rapproche les discussions étendues,

(1) Discours de Roy et de Villèle, C. D., 5 avril 1820, *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 60

(2) Les interpellations à propos des comptes portaient parfois sur des faits particuliers ; le général Foy en profite pour critiquer l'uniforme de l'infanterie (14 avril 1820, *Arch. parl.*, t. XXVII ; p. 213.) le général Demarçay, pour blâmer la révocation d'un député fonctionnaire qui ne votait pas pour le ministère (5 avril 1820, *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 51).

(3) *Arch. parl.*, t. LVI, p. 479.

approfondies et souvent passionnées des lois de comptes sous la restauration. C'est par l'état comparé du régime parlementaire qu'il faut expliquer cette différence d'attitudes. Les Chambres de la Restauration n'avaient pas le droit d'interpellation ; elles en trouvaient l'équivalent dans le droit d'examiner les pétitions et les comptes des ministères. Aujourd'hui que les Chambres ont le droit incontesté d'interpeller le gouvernement, elles se désintéressent des pétitions et des lois de comptes.

CHAPITRE XIV

RESPONSABILITÉ POLITIQUE

Le principe une fois admis que le ministère doit sortir de la majorité des Chambres, il en résulte la conséquence immédiate qu'il doit se retirer lorsqu'il n'a plus cette majorité avec lui. La *responsabilité politique* est la sanction suprême à laquelle aboutit le régime parlementaire.

Il y a deux manières de considérer la responsabilité politique : ou bien on dit que le ministère est obligé en fait de se retirer parce que les Chambres peuvent paralyser son action; — ou bien, au contraire, qu'il *doit* se retirer lorsqu'il est en minorité, parce que la Constitution lui impose l'obligation juridique de rester toujours d'accord avec la majorité des représentants de la nation.

Il y a entre ces deux théories plus qu'une différence de formule : le Sénat a le pouvoir de fait d'obliger des ministres à se retirer; mais on discute s'il en a le droit.

Chateaubriand, dans la *Monarchie selon la Charte*, démontre longuement que les ministres doivent se retirer devant la majorité parce qu'il est impossible de gouverner sans elle : « Si l'on dit que les ministres peuvent toujours « demeurer en place, malgré la majorité, parce que cette « majorité ne peut pas physiquement les prendre par le « manteau et les mettre dehors, cela est vrai. *Mais si c'est « garder sa place que de recevoir tous les jours des humi-*

« *liations, que de s'entendre dire les choses les plus désa-*
« *gréables, que de n'être jamais sûr qu'une loi passera,*
« *tout ce que je sais alors, c'est que le ministre reste et*
« *que le gouvernement s'en va.* » (Ch. XXXIX).

On était alors trop près de la Charte pour soutenir qu'elle avait voulu que l'opinion nationale, par l'organe de la majorité des Chambres, eût le droit de renverser les ministères. Chateaubriand devait se borner à montrer que, par la distribution des pouvoirs qu'elle avait faite, elle en avait donné aux Chambres le pouvoir.

Mais lorsqu'il y aura l'éloignement nécessaire, en 1830, Royer-Collard pourra affirmer solennellement que la Charte a voulu le concours des vues du ministère avec les vœux des représentants de la nation : c'est la théorie juridique de la responsabilité politique.

Les adversaires les plus déclarés du régime parlementaire se voyaient d'ailleurs obligés d'admettre une sorte d'obligation morale des ministres de se retirer devant la majorité : « Dans le temps où l'autorité royale était très « absolue, dit M. de La Luzerne dans l'opinion que nous « avons souvent rappelée, on citerait bien peu de ministres « qui aient tenu en place contre l'opinion du public. Que « sera-ce dans un gouvernement tel que celui-ci où cette « opinion sera propagée par la liberté de la presse et sou- « tenue par les puissants organes qui la proclame- « ront (1). »

Et un autre adversaire du régime parlementaire, M. de Saint-Roman : « Pourquoi ne pas nous borner à l'influence « que nous exercerons toujours sur les résolutions du « prince lorsque les fautes du ministère seront mises en « lumière dans nos opinions et dans nos discours? Je « l'avance sans hésiter, cette *responsabilité morale* dont « aucun ministre ne peut soutenir le poids lorsque la vé- « rité sort de nos discussions et l'accable : cette respon-

(1) *Arch. parl.*, t. XVIII, p. 37.

« bilité est bien autrement importante pour le bonheur « public et bien autrement efficace que des accusations qui « ne peuvent servir qu'à exalter les passions (1)... »

Cette reconnaissance de la légitimité de l'influence de l'opinion publique (et par conséquent de son organe normal : la majorité des Chambres) sur l'existence du ministère était une étape importante vers la reconnaissance du principe de la responsabilité politique. En ces matières où n'existe pas la sanction formelle de l'action de justice, la nuance est bien difficile à déterminer entre la règle morale et la règle de droit.

Dans quelle forme les Chambres signifiaient-elles au ministère qu'il eût à se retirer ?

Une tentative fut faite à la Chambre des députés pour organiser formellement la mise en œuvre de la responsabilité politique. Farez ayant déposé sa proposition sur la responsabilité pénale des ministres, Faget de Baure montra que c'était restreindre la responsabilité des ministres dans des limites trop étroites que de la borner à des actes de trahison et de concussion. « L'un et l'autre de ces crimes « seront heureusement rares et il y aura peu d'occasions « où il soit nécessaire d'accuser ; mais, avec des inten- « tions droites et des mains pures on peut être un très « mauvais ministre. On peut se livrer à un faux système de « gouvernement, diriger l'esprit des peuples vers la gloire « des conquêtes, sacrifier le commerce et l'industrie à la « guerre, négliger la marine pour augmenter l'armée de « terre, préparer des invasions sans assurer la défense des « frontières et se précipiter dans de grands succès en s'ex- « posant à des revers plus grands encore. On peut livrer « des provinces à des administrateurs sans expérience, les « tribunaux à des magistrats inappliqués et les places de « finances à des hommes perdus de dettes et de luxe ; en « un mot, on peut également, par une activité inconsidérée

(1) C. P., 4 janvier 1817. *Arch. parl.*, t. XVIII, p. 43.

« et par une inexcusable insouciance, tarir les sources de « la prospérité publique et amener la ruine de l'Etat. C'est « dans de semblables circonstances que la vigilance des « deux Chambres doit s'alarmer et qu'elles doivent scruter « la conduite des ministres. » Faget de Baure demandait que dans ces circonstances une enquête soit faite par une commission sur la conduite du ministre incriminé et qu'une résolution conjointe des deux Chambres demandât au roi, qui *serait libre de l'accorder ou de le refuser*, le renvoi du ministre qui ne mérite plus sa confiance. Faget de Baure présentait sa proposition comme un perfectionnement du « bill d'attainder » parce que les Chambres ne prononcent pas de peine contre le ministre (1).

La proposition de Faget de Baure ne fut pas prise en considération; les vrais principes du gouvernement parlementaire avaient été bien vus par Benjamin Constant en 1815; la confiance dont un ministère jouit ou la défiance qu'il inspire se prouve par la majorité qui le soutient ou qui l'abandonne. C'est le moyen légal, c'est l'expression constitutionnelle. *Il est superflu d'en chercher un autre* (2).

La résolution conjointe de Faget de Baure ou son équivalent : la déclaration que les ministres ont perdu la confiance de la nation, a le grave inconvénient de mettre le roi dans la nécessité de soutenir des agents qu'il sacrifierait peut-être volontiers. Le renvoi des ministres devient alors une défaite évidente pour la royauté : et le chef d'un Etat parlementaire ne doit jamais paraître vaincu.

(1) 15 octobre 1815, *Arch. parl.*, t. XIII, p. 172. La proposition de Faget de Baure était un véritable code de la responsabilité ministérielle ; elle visait la responsabilité politique (art. 2), la responsabilité pénale (art. 3) et la responsabilité civile (art. 4). La Chambre ne prit pas la proposition en considération pour le motif qu'à ce moment elle s'occupait seulement de définir la trahison et la concussion.

(2) *De la responsabilité des ministres*, chap. VII. *De la déclaration que les ministres sont indignes de la confiance publique.*



Voyons maintenant comment a fonctionné en pratique la responsabilité des ministres.

Le premier ministère que le roi réunit autour de lui, à la seconde Restauration, était rempli des meilleures intentions au point de vue du régime parlementaire. Talleyrand s'était fait le patron de la monarchie constitutionnelle grandement organisée *comme elle l'est en Angleterre* (1). Il crut faire preuve de constitutionnalité en s'adjoignant Fouché. Mais de ces sentiments parlementaires il ne put pas bien clairement donner la preuve, puisque pendant la durée passagère de ce Cabinet (9 juillet-26 septembre 1815), les Chambres ne furent pas réunies et qu'il n'eut à se débattre que contre les prétentions des puissances occupantes. Cependant on a voulu voir l'application des principes de la responsabilité politique dans le « débarquement » de Fouché et dans la chute du ministère elle-même.

Sans doute, après les élections il était clair que la présence de Fouché au ministère serait une cause de graves inconvénients pour ses collègues et c'est pour ce motif que Talleyrand l'envoya à l'ambassade de Dresde. Mais il faut tenir compte aussi de la répulsion qu'inspirait ce régicide à la famille royale, et notamment à la duchesse d'Angoulême, fille de Louis XVI (2).

La chute du ministère lui-même apparaît davantage comme une application de la responsabilité politique. Appelé à présider les élections, le ministère s'en désintéressa complètement (3).

Le résultat de cette politique d'abstention fut que la

(1) Cf. les brouillons de Mémoires de Decazes, dans Daudet, *Louis XVIII* et le duc Decazes, p. 54.

(2) Vitrolles (*Mém.*, t. III, p. 201) fait remarquer au roi que le renvoi de Fouché n'a pas eu lieu suivant les règles. « Il fallait que le renvoi de Fouché fût expliqué par des motifs sérieux, impératifs, tels qu'une manifestation des Chambres. C'était donc à l'époque de leur réunion qu'il fallait remettre cette grave décision.

(3) Vitrolles, t. III, p. 221.

majorité des élus était hostile au ministère. Le ministère crut devoir se retirer avant même que la Chambre se fût réunie. Les contemporains virent dans la retraite du ministère une application de la responsabilité politique (1).

Mais il ne faut pas oublier que le ministère ne s'est retiré devant l'hostilité présumée de la Chambre des députés qu'après avoir bien senti qu'il ne pouvait pas compter sur l'appui du roi (2). Talleyrand était non seulement désagréable au roi, à qui il avait été imposé (3) par Wellington, mais encore au comte d'Artois, qui aurait pardonné à un ancien évêque toutes les incartades, mais non pas le mariage ; et à l'empereur de Russie qui l'avait personnellement déclaré à Louis XVIII. Il y avait donc, dans la chute du ministère Talleyrand, autre chose qu'une application de la responsabilité devant les Chambres.

Alors commence le gouvernement du grand favori Decazes, d'abord sous la présidence à peine effective du duc de Richelieu (26 septembre 1815-25 décembre 1818), puis

(1) « Il paraît clair que c'est la bonne composition de la « Chambre des députés qui a obligé le ministère à la retraite. « Ces messieurs ont compris qu'ils allaient être attaqués par les « Chambres, et en habiles gens, ils ont calculé qu'il valait mieux « avoir l'air de s'en aller eux-mêmes que d'être jetés dehors « ignominieusement. » Lettre Villèle, 6 octobre 1815, *Mém.*, t. I, p. 352. Cf. 22 septembre 1815, t. I, p. 350. — Vitrolles, *Mém.*, t. III, p. 229, t. I, p. 330.

(2) Voyez dans Vitrolles, *Mém.*, t. III, p. 225 et dans Villèle, *Mém.*, t. I, p. 330, le récit de la démission du ministère. Le 24 septembre 1815, le Cabinet tout entier se transporte aux Tuileries; Talleyrand déclare en son nom que le ministère ne pouvait rester aux affaires s'il ne se présentait pas devant la Chambre avec un appui personnel particulier du roi et si sa Majesté ne faisait pas connaître sa volonté très ferme de le soutenir. — Louis XVIII répondit à ce dernier : « Eh bien, si le Cabinet donne sa démission, je choisirai d'autres ministres. — Ainsi, dit Talleyrand, le roi accepte nos démissions ? » — Louis XVIII ne répondit rien.

(3) Beugnot, *Mém.*, t. II, p. 306.

sous la présidence nominale du général Dessoles (25 décembre 1818-15 nov. 1819), enfin sous son propre nom (19 nov. 1819-20 février 1820).

Les diverses modifications que subit le cabinet pendant cette période sont-elles les applications de la responsabilité politique ?

Il semble que c'est bien le cas de la retraite du duc de Richelieu (26 déc. 1818). Après les élections partielles qui avaient amené à la Chambre 25 libéraux, dont Benjamin Constant et Manuel, il était décidé à modifier la loi électorale de 1817. Or, le 17 décembre 1818, la Chambre ayant à élire ses vice-présidents et secrétaires dirigea tous ses choix sur des hommes opposés à toute modification de la loi électorale. Richelieu envoya sa démission au roi (1.)

Mais nous avons montré que les vraies causes de la retraite de Richelieu étaient la division de son Cabinet et aussi le découragement que lui causèrent les intrigues de Decazes (Cf. *supra* chap... de l'homogénéité.)

Dessoles se retira pour ne pas accepter la solidarité dans le projet de modification de la loi électorale adopté par le Conseil.

Decazes ne tomba pas seulement sur l'opposition de la Chambre. Pour décider le roi à se séparer de son ministre favori, il fallut les supplications de sa famille dans les circonstances dramatiques de l'assassinat du duc de Berry.

Le duc de Richelieu avait l'intention d'acclimater en France le gouvernement parlementaire. « Voulant de bonne « foi l'établissement du gouvernement représentatif en « France suivant l'esprit et non d'après la lettre de la « Charte, nous étions convaincus que nous ne pourrions y « parvenir que par l'abolition des élections annuelles qui

(1) Les actes officiels évitent d'ailleurs toute allusion à l'opposition de la Chambre comme cause de la retraite de Richelieu. Dans l'ordonnance qui le nommait ministre d'Etat, le roi déclarait que l'état de santé de son cousin le duc de Richelieu l'avait obligé d'accepter sa démission.

« changeaient chaque année la composition de la Chambre « des députés, ôtant à l'administration toute fixité et remet-« tant en question et l'existence du ministère et même la « stabilité de l'ordre des choses existant (1). »

Dans les débuts de son gouvernement, il crut devoir s'appuyer sur le parti ultra-royaliste pour résister contre les libéraux ; mais dans la suite il revint à la « ligne de sagesse et de modération » qu'il s'était proposé de suivre. On sait comment le parti royaliste sut se venger de cet abandon. Le général Donnadieu commença l'attaque par sa proposition (20 mars 1821) tendant expressément à demander au roi le renvoi du ministère comme incapable et anti-français. Voter cette proposition, c'eût été trop directement blâmer le choix qu'avait fait le roi et proclamer trop nettement le droit de la Chambre sur le ministère ; c'eût été, en un mot, l'affirmation catégorique du régime parlementaire ; or si, tour à tour, et suivant des intérêts momentanés, les divers partis ont soutenu ce régime, agi comme s'il existait, ils ont hésité jusqu'à 1830 à en affirmer l'existence dans le système de la Charte d'une manière trop solennelle ou trop compromettante (2).

On sait que si la Chambre recula devant une adresse spéciale pour demander au roi de renvoyer ses ministres, elle exprima sa méfiance contre le Cabinet dans l'adresse du 5 novembre 1821 (3), votée par 174 voix contre 98. De

(1) *Revue historique*, t. XXXVII, p. 104.

(2) Les opinions de MM. Pardessus et de Peyronnet sont significatives de cet état d'esprit. C. D., 11 avril 1821. *Arch. parl.*, t XXX, pp. 725 et 731. Toutes deux débutent par la même négation du régime parlementaire qu'elles reconnaissent à la fin ; il n'appartient pas à la Chambre d'administrer ; elle n'a pas la puissance exécutive ; puis les orateurs donnent les développements coutumiers sur les différences entre l'Angleterre et la France. Et cependant ils terminent par la reconnaissance que la Chambre a le droit de manifester sa défiance au ministère. Ils contestent seulement la légitimité de l'emploi de l'adresse dans ce but.

(3) V. Richelieu, *Relation de son second ministère*, *Revue historique*, t. XXXVII, p. 152.

nos jours, un ministère contre lequel la majorité aurait si nettement manifesté sa méfiance se serait immédiatement retiré. Le ministère Richelieu resta cependant aux affaires : M. de Serre se chargea, dans son discours du 8 décembre, d'expliquer sa conduite : Les personnes revêtues de la confiance du monarque ont le devoir de ne cesser leurs services que s'ils voient dans ceux qui les attaquent un personnel et un système en état de satisfaire aux nécessités du gouvernement ; dans la situation donnée, le ministère n'aurait pas cru remplir ce devoir en se retirant devant des attaques dépourvues de justice comme de précision, devant des combinaisons incohérentes et n'offrant aucune chance possible de force et de stabilité.

Cependant, ce même jour, le ministère fut de nouveau mis en minorité : Sur une pétition relative à la liberté de la presse, la Chambre prononça le renvoi au président du conseil, alors que M. de Serre demandait l'ordre du jour.

Le ministère avait essayé de reconquérir la majorité en déposant deux projets de loi : loi relative à la répression et à la poursuite des délits de presse ; l'autre prévoyant pour cinq ans la censure des journaux.

Le 8 décembre, la garde des sceaux ayant demandé la priorité pour le projet de loi relatif aux délits de presse, le Chambre vota au contraire la priorité de la loi de censure.

Le 11 décembre, la Chambre choisit une commission unanimement hostile au projet de loi ; M. de Vaublanc, qui avait été le plus ardent contre le ministre, fut nommé rapporteur.

Le ministère Richelieu avait donc été mis en minorité quatre fois en quelques jours; il ne se crut pas cependant encore obligé de se retirer : Richelieu alla donc demander au roi son appui ; mais celui-ci, travaillé par Mme du Cayla, se borna à lui démontrer froidement, d'après l'exemple de l'Angleterre, que le ministère devrait se retirer tout entier.

Richelieu se retourna alors vers le comte d'Artois qui, pour vaincre sa répugnance à prendre les affaires, lui avait promis son appui. Il fut éconduit (1).

Il songea à une dissolution, mais il recula devant des élections qui auraient pu être faites contre l'héritier présomptif du trône.

Le 12 décembre, il envoya sa démission au roi qui l'accepta. C'était la première application de la responsabilité politique. C'était une consécration par le fait du droit de la Chambre au détriment de l'autorité royale. Aussi, dans le parti royaliste, les hommes qui ne se laissaient pas aveugler par la passion politique s'attristaient du triomphe qu'ils venaient de remporter. C'était une victoire à la Pyrrhus qui devait coûter cher au parti royaliste et profiter tôt ou tard à la démocratie. Villèle déclara chez Piet qu'en même temps qu'il ne se ferait jamais le défenseur ou le soutien du système de conduite des ministres à l'égard des royalistes (sa démission de ministre sans portefeuille suffisait pour démontrer la vérité de cette affirmation). « il ne se joindrait « jamais à ceux qui travailleraient à arracher des marches « du trône les ministres du roi au moyen de la partie « démocratique des institutions (2) ».

Fidèle à ce principe pendant qu'il était au ministère, il ne cessa de protester contre les tentatives de l'opposition de faire peser sur lui une responsabilité morale injuste : il n'admettait que la responsabilité pénale (3). Il ne manquait pas cependant de défendre sa politique à la tribune et il voulait gouverner avec la majorité qu'il essayait de conserver par l'usage du droit de dissolution.

A partir de l'échec de son projet de conversion, il sent sa majorité se désagréger. Il tente de la reconquérir par des

(1) Pasquier, *Mém.*, t. V, p. 409. — Barante, *Souv.*, t. III,

(2) *Mém.*, t. II, p. 479.

(3) 29 avril 1825, *Arch. parl.*, t. XLII, p. 250. — Cf. t. XLV, p. 111.



mesures énergiques. Le 5 novembre 1828, paraissent trois ordonnances : la première fait une fournée de soixante pairs ; la seconde prononce la dissolution de la Chambre ; la troisième, qui avait pour but de produire dans le corps électoral une impression favorable au ministère, supprime la censure.

Les illusions du ministère furent de courte durée : à Paris, les libéraux emportèrent les cinq sixièmes des sièges ; tandis que Royer-Collard est élu dans sept collèges, le ministre Peyronnet échoue à Bourges et à Bordeaux ; il y a en tout 170 ministériels contre 180 libéraux et 70 représentants de la contre-opposition de droite. — Villèle ne se crut pas obligé juridiquement de se retirer ; il pensait avoir le droit de choisir entre la retraite et la lutte contre la majorité avec l'appui du roi (1). Le roi crut préférable de céder et d'imposer à son ministère une retraite qui, dans son esprit, ne devait être que momentanée. « On put voir ainsi, dit Barante (2), quelles étaient la puissance et la libre action du mécanisme constitutionnel et de l'opinion publique. Le pays sentit sa force, prit confiance en lui-même et en l'avenir. »

La chute du ministère Martignac est bien une application de la responsabilité politique. Il fut mis plusieurs fois en minorité : le 7 mars 1829, Mgr Feutrier, ministre des Affaires ecclésiastiques, demande l'ordre du jour sur une pétition de M. Isambert, relative aux missions. La Chambre ordonne le renvoi au garde des sceaux (3). Au mois d'avril, le ministère est mis plusieurs fois en minorité, à propos des lois d'administration communale et départementale (V. *supra*). Le 6 juin 1829, Martignac demande l'ordre du jour sur une pétition relative aux abus existant dans l'organisation municipale : la Chambre ordonne le renvoi. Il se retire seulement le 8 août 1829.

(1) Voyez *le carnet* de Villèle, *Mém.* t. V, p. 284, p. 294, p. 296.
(2) *Souv.* t. III, p. 88.
(3) C. D. *Arch. parl.*, t. LVII, p. 269 à 286.

Le ministère Polignac ne se retira que devant la Révolution.

On voit quelle différence sépare le parlementarisme actuel de celui de la Restauration. On a vu, sous la troisième République, des ministères tomber sur une simple mise en minorité, sur un de ces incidents de séance que l'on qualifie couramment de « pelure d'orange ». Dans l'ardeur de la discussion, un vote a été émis contre le ministère. Il arrive souvent que la majorité voudrait le retirer ; mais il est trop tard : le ministère a déjà quitté la salle des séances pour remettre sa démission au président de la République. On a souvent signalé l'abus de la question de confiance posée par des Cabinets sur des matières secondaires et qui enlève à la majorité toute liberté, la mettant dans l'alternative de voter contre sa conscience ou de provoquer une crise qui peut être grave pour le pays.

Ces surprises n'étaient pas possibles sous la Restauration : un ministère ne se croyait pas obligé de se retirer parce que la Chambre avait repoussé une mesure qu'il proposait ou adopté un ordre du jour qu'il combattait. Il n'abandonnait le pouvoir que quand la Chambre, par des manifestations répétées, avait manifesté d'une manière évidente, consciente et réfléchie, sa volonté de lui refuser son concours.

Aujourd'hui, les ministres se considèrent comme les ministres de la Chambre, et ils se retirent à la moindre manifestation de son mécontentement : ils restent indifférents au contraire aux sentiments du chef du pouvoir exécutif. Sous la Restauration, la situation était renversée : les ministres tenaient leur mission du roi et ils devaient l'exercer avec le concours de la Chambre. Ils se retiraient dès que le roi leur faisait sentir qu'il pouvait se passer de leurs services ; ce n'était que lorsque la Chambre, par un refus absolu de concours, rendait le gouvernement impossible, qu'ils se croyaient autorisés à demander au roi de les

décharger des fonctions qu'il leur avait confiées. Ils lui demandaient son appui ou leur liberté : c'était en somme au roi qu'ils posaient la question de confiance : c'était logique ; ils étaient ministres du roi, non de la Chambre.

Cette pratique nous paraît la plus conforme à une saine notion de la séparation des pouvoirs. Mais peut-on espérer la voir se renouveler aujourd'hui, alors que malgré toutes les fictions constitutionnelles, le chef du pouvoir exécutif reste avant tout l'élu des Chambres ?

CHAPITRE XV

SOLIDARITÉ MINISTÉRIELLE

Dans le gouvernement parlementaire, la responsabilité politique est solidaire. — La solidarité est l'application à la responsabilité du principe de l'unité du Cabinet.

Elle se manifeste sous divers aspects : lorsque le système politique d'un Cabinet est condamné, tous les ministres doivent se retirer ensemble ; — un acte ministériel intéressant la politique générale est censé émaner du Cabinet tout entier ; la politique suivie dans un département ministériel est censée approuvée par tous les ministres ; — si un ministre n'approuve pas un acte décidé par le conseil, il doit s'abstenir de le combattre après la décision prise ; et s'il ne veut pas être considéré comme responsable de cet acte, il doit donner sa démission.

Personne n'était plus que Talleyrand convaincu de l'importance de la solidarité ministérielle. — Après Waterloo, Louis XVIII lui fit comprendre qu'il ne tenait plus à ses services ; il décida alors de partir pour les eaux de Carlsbad, et manifesta l'opinion que tous ses collègues devaient l'y accompagner. Comme Beugnot était décidé à suivre le roi à Cambrai, Louis lui dit « qu'il serait le seul membre du Cabinet à ne pas aller à Carlsbad, ce qui était un mauvais procédé et qui suffirait, en Angleterre, à nuire à un ministre ». Beugnot ne put lui faire comprendre que grande était la différence entre les circonstances exceptionnelles

où on se trouvait alors et la situation d'un gouvernement régulier tel que celui d'Angleterre, où il faut bien que tous les ministres se retirent devant l'opposition puisque c'est le système suivi qui a succombé dans les Chambres; mais qu'alors on n'était pas dans un gouvernement normal puisqu'il n'y en avait pas du tout et que, dans de telles circonstances, les serviteurs du roi n'avaient pas le droit de se séparer de lui. — Mais le lendemain, le roi rappela Talleyrand (1).

Après l'élection de la Chambre introuvable, dans la réunion où il fut décidé d'offrir au roi la démission du ministère, Talleyrand recommanda à ses collègues de garder entre eux la plus étroite solidarité. « Les hommes qui « nous sont aujourd'hui le plus hostiles, dit-il, seront obli- « gés de redemander notre secours; nous reparaîtrons à « la tête des affaires avec un crédit et une autorité incons- « testés. Il faut seulement nous tenir parfaitement unis; il « faut, si nous sortons, sortir tous ensemble; en cela nous « donnerons encore un précieux exemple de cette foi poli- « tique que doivent garder entre eux les hommes d'Etat « qui professent les mêmes principes, les mêmes opinions.

« C'est cette foi politique qui donne, en Angleterre, tant « de force aux associations ministérielles; et il est tout à « fait nécessaire qu'elle s'introduise en France, car elle « pourra consolider notre nouvelle forme de gouverne- « ment (2). »

C'est par application de la solidarité que Beugnot fut révoqué de la direction générale des postes : « Je suis et « j'ai toujours été satisfait de vos services, lui dit le roi. « Mais, voyez-vous, ils disent que lorsque le ministère « change, toutes les places du Cabinet doivent changer « avec lui et que votre place est essentiellement de Cabi- « net (3). »

(1) Beugnot, *Mém.*, t. II, p. 306.
(2) Pasquier, *Mém.*, t. III, p. 422.
(3) Vitrolles, *Mém.*, t. III, p. 236. — Beugnot, *Mém.*, t. II, p. 389.

Pasquier, qui était garde des sceaux dans le Cabinet Talleyrand, refusa de conserver ce poste dans le Cabinet de M. de Richelieu pour lequel cependant il avait beaucoup plus de goût et d'estime. Il avait cru devoir aux bienséances du nouveau régime constitutionnel qui s'inaugurait, de ne point passer sans intervalle ni transition d'un Cabinet dans l'autre (1).

A partir de la chute du second ministère Richelieu, tous les Cabinets *envoient leur démission collective* : « Le roi ne « concevait pas plus que moi, dit Richelieu, que je puisse « consentir à sacrifier mes collègues et à reconnaître ainsi « publiquement que les outrages et les calomnies auxquels « ils étaient en butte n'étaient pas sans fondement (2). »

La solidarité avait encore pour effet que les attaques dirigées contre un ministère étaient aussi dirigées contre le Cabinet tout entier. Le 8 décembre 1821, à propos du rapport sur les pétitions, M. de Salaberry attaquait très vivement M. Pasquier. — M. de Serre, seul au banc des ministres, entreprend de le défendre. Salaberry l'interrompt : « Je n'ai pas parlé de vous, Monsieur. — Je déclare hardiment, répond M. de Serre, tant à mon nom qu'à celui « de ceux de mes collègues que l'on voudrait excepter de « ces attaques, qu'il nous est impossible d'accepter pour « aucun de nous de telles distinctions, de telles exceptions. « *Par cela seul que des ministres siègent dans le même con-* « *seil, ils participent à toutes les résolutions adoptées par* « *ce conseil*... Je réclame donc une accusation commune à « tous, comme l'est la responsabilité. » En conséquence il prend pour lui tout ce qui vient d'être énoncé contre un ou deux de ses collègues et se déclare prêt à y répondre ; il n'attend pour cela que l'énoncé des faits positifs.

Le 28 avril 1825 (3), dans la discussion des marchés

(1) « Concevez-vous M. Pasquier qui me préfère M. de Talleyrand » disait le roi.

(2) *Rev. hist.* t. XXXVII, p. 135.

(3) *Arch. parl.*, t. XLV, p. 225.

Ouvrard, le ministre de la guerre, M. de Clermont-Tonnerre, fait une déclaration analogue : « Nous acceptons en com-« mun la responsabilité des actes de chacun de nous. — « Une voix à gauche « c'est inconstitutionnel : il n'y a pas « de communauté de la responsabilité. » Cette interruption montre encore que l'éducation politique n'était pas très avancée même dans les classes éclairées : il est vrai qu'il n'y a pas de solidarité de la responsabilité pénale ; mais cela ne s'applique pas à la responsabilité politique.

Une dernière conséquence enfin de la solidarité, c'est que le ministre qui ne veut pas être considéré comme responsable d'un acte du ministère doit se retirer lorsque la majorité du conseil s'est prononcée contre lui. Louis, Dessoles, Gouvion Saint-Cyr donnèrent leur démission pour éviter la solidarité dans la responsabilité du projet de loi électorale présenté par Decazes. Le 30 avril 1827, le duc de Doudeauville, qui s'était opposé à la dissolution de la garde nationale, donna sa démission sitôt que cette dissolution eût été décidée. — Chateaubriand eut le tort de combattre la conversion proposée par le chef du ministère ; il aurait dû, auparavant, donner sa démission. Nous avons vu comment il fut révoqué.

Il y a cependant telles circonstances exceptionnelles où la délicatesse défend de se retirer d'un ministère dont on n'approuve pas la conduite : d'Haussez voyant le danger où les ordonnances qu'il n'approuvait pas allaient exposer ses collègues, ne crut pas pouvoir se séparer d'eux (1).

(1) *Mém.*, dans *Revue de Paris* 1er juillet 1894, p. 178.

CHAPITRE XVI

LA CHAMBRE DES PAIRS DANS LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

Pour refuser au Sénat actuel les mêmes droits politiques qu'à la Chambre des députés, on invoque contre lui les précédents de la Chambre des pairs de la Restauration. — Sans vouloir examiner ici la valeur du raisonnement qui prétend imposer à une Chambre issue du suffrage universel indirect l'effacement d'une Chambre héréditaire, examinons s'il est vrai que la Chambre des pairs n'a pas eu, ne devait pas avoir de droits politiques, s'il est vrai qu'elle est restée et qu'elle devait rester étroitement confinée dans ses attributions législatives.

Il ne suffit pas, pour démontrer que la Chambre des pairs n'avait pas au même titre que la Chambre des députés le droit de renverser les ministres, d'invoquer l'autorité de Chateaubriand (1).

La *Monarchie selon la Charte* n'est pas l'interprétation officielle de la Charte ni même celle de la majorité des publicistes de la Restauration. La *Monarchie selon la Charte* n'est qu'un pamphlet où souvent les rancunes de personnes ou de partis ont inspiré les raisonnements en apparence les plus théoriques, et Chateaubriand ressentait contre la Chambre des pairs ces deux sortes de rancunes : rancunes de parti contre « ces figures sénatoriales chargées

(1) *Monarchie selon la Charte*, ch. XV et XXIV.

d'années et de méfaits politiques (1) », rancune personnelle contre une Assemblée dans laquelle l'auteur n'avait pas eu tous les succès qu'il se croyait dus (2).

Et d'autre part, comme le but de la Monarchie selon la Charte est de célébrer ce qu'a fait et voulu la majorité de la Chambre des députés, la Chambre des pairs est, sans hésitation, mise de côté. — Mais cette théorie était bien loin d'être unanimement admise, et il n'est pas sûr qu'elle eût survécu dans l'esprit de Chateaubriand aux circonstances qui l'avaient inspirée : dans la séance où la Chambre des pairs venait de rejeter le projet de loi de conversion, Chateaubriand alla tendre la main à Villèle et se déclara prêt à se retirer avec lui au cas où il donnerait sa démission. C'est donc qu'alors Chateaubriand pensait qu'un ministère devait se retirer devant l'hostilité de la Chambre des pairs (3).

Des hommes de la Restauration, dont le nom, il est vrai, pâlit singulièrement à côté de celui de Chateaubriand, mettaient la Chambre des pairs sur le même rang que la

(1) VILLÈLE, *Mém.*, t. V, p. 36.

(2) « J'étais placé dans une Assemblée où ma parole, les trois « quarts du temps, tournait contre moi. On peut remuer une « Chambre populaire ; une Chambre aristocratique est sourde. « Sans tribune, à huis clos, devant des vieillards, restes desséchés de la vieille monarchie, de la Révolution et de l'Empire, « ce qui sortait du ton le plus commun paraissait folie. Un jour, « le premier rang des fauteuils tout près de la tribune était « rempli de respectables pairs plus sourds les uns que les autres, la tête penchée en avant et tenant à l'oreille un cornet « dont l'embouchure était dirigée contre la tribune. Je les endormis, ce qui est bien naturel. Un d'eux laissa tomber son « cornet ; son voisin, réveillé par la chute voulut ramasser poliment le cornet de son confrère, il tomba. Le mal fut que je « me pris à rire, quoique je parlasse alors pathétiquement sur « je ne sais quel sujet d'humanité. » *Mém.*, *O. T.*, t VII, p. 208.

(3) VILLÈLE, *Mém.*, t. V, p. 38.

Chambre des députés au point de vue du contrôle politique des ministres (1).

Nous ne croyons pas non plus qu'il faille voir, dans les fournées de pairs, la preuve que la direction du gouvernement, le sort des Cabinets ministériels échappaient à la Chambre haute. — Nous croyons qu'il y a presque unanimité chez les publicistes de la Restauration qui se sont occupés des fournées de pairs, pour en condamner l'usage dans le but de changer la majorité en faveur des ministres. Dès 1820, M. Clausel de Consergues proposait à la Chambre d'accuser M. Decazes d' « avoir enfreint les droits et l'hon- « neur de la Chambre des pairs en faisant nommer soixante « pairs pour s'en servir à ses fins. » (xviiie chef d'accusation). Il montrait qu'il y avait là usage illégal d'un droit : « Une Chambre des pairs dont on pourrait rompre à « chaque instant la majorité serait une dérision. » Il justifiait sa thèse par l'exemple de l'Angleterre. « Une no- « mination de pairs nombreux simultanée fut un des « griefs qui, la première année du règne de Georges I, « firent condamner les ministres de la reine Anne. La « reine, par cette nomination, n'avait fait qu'user de sa « prérogative. Les ministres qui avaient contresigné cet acte « de son gouvernement paraissaient n'avoir blessé aucune « des lois. Mais voici où la Chambre de Communes « trouva leur culpabilité : elle prétendit que ce n'était pas « pour l'utilité de l'Etat que les ministres avaient fait ces « nominations, mais pour leur intérêt particulier afin de « faire approuver plus facilement leur conduite relative à la « paix d'Utrecht ou peut-être même afin des se donner des « juges plus favorables dans le cas probable où les actes « des dernières années du régime de la reine Anne les

(1) Pasquier, t. IV, p. 130. — Lanjuinais, *Essai historique et politique sur la Charte*, p. 261, 295, 206, 219. Cf. la proposition de Faget de Baure, 1815, et le discours de M. de Saint-Roman à la Chambre des pairs : Chapitre xiv Responsabilité politique *supra*, p. 277.

« feraient traduire devant la Chambre haute ; et voici com« ment fut rédigé l'acte d'accusation : « Le comte d'Oxford, « grand trésorier de la Grande-Bretagne, est accusé d'avoir « enfreint les droits et l'honneur des seigneurs en faisant « créer douze pairs pour s'en servir à ses fins (1) ».

Le même auteur à la fin de la Restauration reprenait les mêmes idées : « les créations si nombreuses de nou« velles pairies sont une violation évidente de la Charte « puisqu'elles rendraient illusoires les art. 24, 27 et 33 » (2).

Les fournées dans le but de rompre la majorité de la Chambre des pairs sont condamnées par Chateaubriand : « La Chambre des pairs jouissait de la faveur publique par « sa résistance aux lois oppressives ; mais elle ne savait « pas se défendre elle-même ; elle se laissait gorger de « fournées contre lesquelles je fus presque le seul à récla« mer. Je lui prédis que ces nominations vicieraient son « principe et lui feraient perdre, à la longue, toute force « dans l'opinion. Me suis-je trompé ? Ces fournées dans le « but de rompre une majorité ont non seulement détruit « l'aristocratie de France, mais elles sont devenues le moyen « dont on se servira contre l'aristocratie anglaise ; celle-ci « sera étouffée sous une nombreuse fabrication de toges et « finira par perdre son hérédité comme la pairie déna« turée l'a perdue en France (3). »

Guizot (4) qualifie les fournées de violences légales.

« En 1819, dit à son tour Ferrand (5), Decazes avait « eu beau dire que sa nouvelle création était un moyen « légal consacré par la Charte, on lui avait répondu que

(1) *Projet de la proposition d'accusation contre le duc Decazes à soumettre à la Chambre* de 1820, 4e éditiou, p. 88.

(2) *Considération sur l'origine, la rédaction, la promulgation et l'exécution de la Charte*, 1830, p. 288.

(3) *Mém.*, O. T., t. VIII, p. 83.

(4) *Mém.*, t. II, p. 11.

(5) *Mém.*, p. 249.

« par la manière dont il l'employait, c'était un moyen ré-
« volutionnaire (1). »

Ces divers témoignages suffisent à montrer qu'on était loin de l'unanimité pour considérer les fournées de pairs comme « un des rouages essentiels de la monarchie parlementaire (2). »

On n'a pas donné une idée plus exacte de l'effacement politique de la Chambre des pairs lorsqu'on a cité une série des cas où les ministères mis en minorité à la Chambre des pairs ne se sont pas retirés. Le ministère Dessolles-Decazes est mis trois fois en minorité à la Chambre des pairs (vote de la proposition Barthélemy sur la loi électorale — rejet de la loi Pasquier sur la presse, etc., du projet de loi sur la date d'ouverture de la loi financière de Louis) et ne se retire pas ; elle rejette le projet de conversion, la loi Peyronnet sur la presse, la loi sur le droit d'aînesse (3) et Villèle ne se retire pas. Il suffit de se reporter au chapitre où nous avons étudié la responsabilité politique pour trouver également une série d'exemples dans lesquels des ministres mis en minorité à la Chambre des députés gardaient cependant le pouvoir. On pourrait montrer au contraire qu'en refusant à Decazes le vote de la loi sur la censure, non qu'elle la trouvât inutile, mais parce qu'elle ne voulait pas l'accorder à Decazes, la Chambre des pairs a collaboré à la chute de ce ministre (séances des 15 et 16 février 1820). Le ministère Villèle est mort, en somme, de la blessure qu'il reçut à la Chambre des pairs par le rejet de la conversion. Le roi considérait ce vote comme grave ; il pensait qu'il pouvait déterminer son ministre à se retirer ; il l'en détourna : « Villèle ne m'abandonnez pas à ces brigands ; restez-moi,

(1) Voir l'émotion produite dans le pays par les fournées de pairs, d'Haussez, *Mém.*, p. 39.

(2) Esmein, 3e édition, p. 627.

(3) 17 avril 1817, *Arch. parl.*, t. LI, p. 21.



je vous soutiendrai bien, comptez-y, soyez-en sûr (1). »

A une époque où les ministres ne tombaient pas sur un vote précis, peut-on croire que l'existence politique du ministère Villèle n'ait pas été ébranlée par les votes libéraux des pairs en l'honneur desquels Paris illuminait? Et la colère de Villèle s'écriant : « Des pairs ! j'en ferai tant qu'il sera honteux de l'être et honteux de ne l'être pas », ne suffit-elle pas à montrer que la Chambre des pairs prétendait jouer contre lui un rôle politique.

Nous ne voulons pas dire cependant que la vie parlementaire ne se soit pas concentrée à la Chambre des députés. Nous disons seulement que cette idée ne doit pas être exagérée et que dans tous les cas ce n'est pas par les arguments que nous venons d'examiner qu'il convient d'en démontrer l'exactitude.

Il est certain que le rôle politique de la Chambre des pairs fut effacé à côté de celui de la Chambre des députés. Louis XVIII lui-même le prévoyait; il conseillait à Decazes de porter d'abord la bataille relative à la loi électorale à la Chambre des députés : « La victoire remportée là nous l'assure ailleurs et je ne suis pas très sûr que, remportée au Luxembourg, elle ne nous fût pas plus nuisible qu'utile au Palais-Bourbon. L'exemple de l'Angleterre ne prouve rien. La Chambre des pairs y fut toujours, sauf le temps du long parlement, comptée pour beaucoup. Ici, j'ai peur qu'on ne le traite de superfétation. »

Montesquiou, en 1814, justifia devant la Chambre des députés les prérogatives honorifiques dont jouit par rapport à elle la Chambre des pairs comme compensation de « l'avantage dont jouit la Chambre des députés de tenir ses pouvoirs d'un mandat spécial du peuple (2) ».

« La Chambre des pairs, disait encore un homme qui a joué un rôle important dans la crise décisive de 1830, Po-

(1) VILLÈLE, *Mém.*, t. V, p. 38.
(2) C. D, 18 juillet 1814, *Arch. parl.*, t. XII, p. 151.

lignac, siégeait, il est vrai, au premier étage et la Chambre des députés au rez-de-chaussée. Mais celle-ci avait l'avantage de se faire entendre dans la rue ; la voix de l'autre se perdait dans les airs » (1). « La Chambre des pairs, disait le baron d'Haussez, était devenue une espèce de cimetière où l'on enterrait, pour qu'il n'en fût plus question, les nullités en faveur et les supériorités que l'on redoutait (2). »

Le ministère Martignac n'accepta le pouvoir qu'à la condition que Villèle serait « élevé » à la pairie. Lorsque Charles X l'eut informé de son intention de le faire rentrer à la Chambre des pairs, Villèle refusa nettement : « Vous voulez donc vous imposer à moi comme ministre, lui dit le roi. »

Dans cette histoire de la Restauration, l'argument qui nous semble le plus sérieux contre les droits politiques du Sénat actuel, c'est l'idée qui dominait, dès cette époque, que le droit de renverser les ministres a sa contre-partie nécessaire dans la dissolution. Royer-Collard exprimait cette idée le 18 avril 1822 (3).

« S'il est vrai, disait-il en substance, que la Chambre exerce sur l'administration une influence considérable, qu'elle la gêne, la contrarie, l'oblige même parfois à reculer ; qu'elle imprime même au gouvernement une direction à laquelle il ne saurait souvent se soustraire, elle ne fait qu'user de son droit, que remplir son devoir ; et ce droit et ce devoir sont dominés seulement par la faculté qu'a la Couronne de la frapper en la renvoyant désarmée devant les collèges électoraux, arbitres souverains des différends qui surviennent entre les grands pouvoirs. La dissolution de la Chambre considérée en elle-même n'est que l'appel du souverain contredit, à l'opinion de ses peuples (4). »

(1) *Principes de politique*, 1845.
(2) *Mém.* dans *Revue de Paris*, 1er mai 1896, p. 134.
(3) *Moniteur* du 20.
(4) Cf. BARANTE, *Vie de Royer-Collard*, t. I, p. 268.

Louis XVIII lui-même considérait la dissolution comme un moyen de consulter la nation sur la confiance que mérite le ministère. Après l'évasion de Lavalette, la commission d'enquête présenta à la Chambre une proposition d'adresse tendant à déclarer au roi que le garde des sceaux et le ministre de la police avaient perdu la confiance de la nation. Louis XVIII fit savoir que si cette adresse était votée, il répondrait : « Mes ministres, dites-vous, ont perdu la confiance de la nation; eh bien, je la consulterai. »

Et quelques jours plus tard, il précisait cette idée dans une lettre à Decazes : « Si une opposition constante fait voir qu'on n'attaque les choses qu'en haine des hommes, alors on a recours au moyen constitutionnel de la dissolution. Ce n'est point une punition. Il faut bien se garder de lui donner ce caractère. C'est le roi qui, se croyant bien servi par ses ministres, tandis que la Chambre croit le contraire, veut consulter la nation sur ce point important (1). »

Dans la discussion de l'adresse de la Chambre en 1830, aux reproches de tendances au despotisme que les ministres adressaient à la Chambre, les parlementaires répondaient toujours par la dissolution : « Un mot et nous nous séparons », disait Benjamin Constant.

Ils ne protestaient pas d'ailleurs lorsque Montbel constatait que : « de la responsabilité politique des ministres, résulte nécessairement la prépondérance d'une Chambre : par ses ministres elle absorbe les deux pouvoirs législatifs (2). »

Il semble donc bien démontré que le droit de renverser les ministres n'était pas reconnu à la Chambre des pairs ; mais cette Chambre avait-elle le droit d'exercer une influence, une surveillance sur le gouvernement ?

Les droits des deux Chambres étaient les mêmes dans la

(1) *Ap.* Daudet, *loc. cit.*, p. 141.
(2) 17 mars 1830, *Arch. parl.*, t. LXI, p. 575.

théorie constitutionnelle (1). Mais en fait, la surveillance du gouvernement était surtout exercée par la Chambre des députés.

Les adresses de la Chambre des pairs étaient en général timides, se bornant à quelques vagues protestations respectueuses. Quelques unes cependant exprimaient les vœux de la Chambre en matière politique, mais elles étaient rares (2).

Elle recevait des pétitions comme le Sénat actuel entend des interpellations, mais les pétitions les plus passionnantes étaient portées à la Chambre des députés. Toutefois elle prononça le renvoi au gouvernement de la pétition de M. de Montlosier contre les jésuites, qui fut suivie des ordonnances de dissolution de cet ordre.

Sur le budget on ne reconnaissait à la Chambre des pairs qu'un droit voisin par sa nature de la sanction royale : « la Chambre des députés vote le budget, la Chambre des pairs l'approuve, le roi le sanctionne ». Quand le budget arrivait à la Chambre des pairs, c'était à fin de la session et elle se voyait obligée de le voter sans avoir eu le temps de l'examiner : « Cet état de choses qui a été signalé comme un désordre, dit Mahul (p. 406), nous paraît au contraire le meilleur ordre possible en cette matière... Le rôle spécial des pairs est celui des gardiens de la Constitution, médiateurs entre le trône et le peuple. Leur droit est légalement et littéralement le même que celui de députés ; mais la puissance de fait le réduit sans violence et sans usurpation aux justes proportions qu'il ne convient pas de dépasser. »

En somme, la Chambre des pairs ne pouvait exercer le même rôle politique que la Chambre des députés : 1° parce qu'elle était héréditaire ; 2° parce que les pairs profitaient de l'impôt plus qu'ils ne le supportaient. Le Sénat actuel

(1) Cf. Lanjuinais, *Essai sur la Charte*, pp. 206, 213, 261, 275.
(2) C. P., 3 février 1823. *Arch. parl.*, t. XXXVIII, p. 265.

est issu du suffrage universel indirect ; il représente les contribuables au même titre que la Chambre des députés. La Chambre des députés ne peut pas comme celle de la Restauration invoquer à son avantage la possibilité d'être renvoyée devant les électeurs ; car si la dissolution est possible en droit on peut se demander si elle l'est en fait. Il ne nous paraît donc pas permis de faire peser sur le Sénat actuel les précédents de la Chambre des pairs de la Restauration.

CONCLUSION

Je m'étais proposé de montrer par quelle évolution, sous l'influence de quel milieu, de quelles circonstances, de quels faits, de quels hommes, le régime constitutionnel de la Charte a abouti au gouvernement de Cabinet. C'est ce que j'ai essayé de faire jusqu'ici.

On a vu qu'il s'était établi *en fait* un régime de rapports entre les pouvoirs, qui était bien un régime parlementaire ; régime parlementaire inavoué par la Couronne, imposant sa réalité malgré les théories juridiques ; incomplet à bien des points de vue, obligé à des détours, à des subterfuges, usant des armes de la Charte dans un but que la Charte n'avait point prévu. L'équilibre ne fut pas atteint entre les deux pouvoirs ; la lutte subsistait. Les orateurs et les journaux de l'opposition insistaient sur la souveraineté du Parlement et ses prérogatives ; les orateurs et les journaux royalistes parlaient sans cesse au roi, de ses droits et de son autorité. La question était ainsi posée tous les jours entre le roi et le Parlement, et tous les jours s'exaltait dans les Chambres le sentiment de leurs prérogatives, chez le roi le sentiment de ses droits.

Les Chambres devenaient plus ombrageuses et plus jalouses, le roi plus entêté dans ses résistances. Le conflit devint aigu ; il fut tranché par la révolution de Juillet qui donna au régime parlementaire, état de fait, la consécration juridique.

Cette étude ne m'a pas fourni les éléments d'une conclusion générale pour ou contre le régime parlementaire. J'ai voulu seulement faire œuvre d'historien. Mais cette œuvre serait incomplète si je ne me posais pas ce problème : le régime parlementaire, à son origine, donna-t-il des résultats de tous points satisfaisants ? Les critiques que nous entendons tous les jours contre ce système de gouvernement datent-elles seulement de ce qu'on a appelé la décadence du régime parlementaire ? Et par conséquent d'une manière implicite, est-il vrai que le régime parlementaire soit en décadence ?

Toutes les critiques que l'on peut adresser au régime parlementaire se rattachent en somme à celle-ci : ce système de gouvernement tend à faire converger toute la vie politique du pays vers cette question à laquelle le pays est, en somme, rarement intéressé : les ministres garderont-ils leurs portefeuilles ou bien seront-ils remplacés par d'autres individualités?

Dès lors la Chambre devient : « une arène où se dispute le pouvoir(1) », ou bien, suivant une expression plus moderne : « une bourse aux portefeuilles(2) ». La présence des ministres y est donc continuellement indispensable ; à les voir l'opposition sent qu'ils sont l'adversaire, l'ennemi, l'obstacle à sa fortune, à ses projets, à ses ambitions. La personnalité apparaît trop. Le sentiment aggrave la lutte. La lutte se dramatise. Ce ne sont plus des idées qui sont en conflit, ce sont des personnes. D'où, des débats passionnés, des séances scandaleuses, des injures, des discours de mauvaise foi, des discussions interminables sur des rappels à l'ordre, etc., etc.

(1) Rapport du duc de Broglie à l'assemblée nationale du 21 Février 1873.

(2) Duc de Broglie, *Revue des Deux Mondes*, 1894, *Loc. cit.*

Et c'est en France que cet inconvénient apparaît avec toute sa gravité : la vanité verbeuse est favorisée par la position de la tribune où l'orateur *joue* son discours encore plus qu'il ne le parle ; elle s'accroche à une double tradition : tradition latine du Forum, tradition révolutionnaire des prosopopées girondines et des invectives montagnardes. Eh bien ! ceux qui se plaisent aux symphonies parfois un peu bruyantes des orchestres parlementaires auraient eu de quoi se réjouir de 1814 à 1830. La session de 1820-1821, fut une session de guerre civile. Parmi les plus agitées, je signalerai la séance du 9 juin 1821 (1). « Je n'entreprendrai pas, dit Pasquier, de représenter cette scène tumultueuse ressemblant à tant d'autres déjà décrites et dans lesquelles les explications données de part et d'autre étaient constamment des injures nouvelles. La lassitude seule de l'Assemblée y mit fin (2). »

Rappelons d'un mot les violences de Manuel, Bignon, Foy, Demarçay, et, à l'autre côté de la Chambre, de La Bourdonnaie. « Pourquoi ces violentes interruptions, leur répondait M. de Serre, à moins qu'elles ne soient le témoignage de vos consciences qui s'élèvent contre vous. »

La préoccupation dominante pour le Cabinet de la défense de sa situation doit exercer son influence sur le choix des chefs des départements ministériels. Un ministre sera choisi non point à raison de sa compétence spéciale pour diriger un département, mais à cause de l'aptitude qu'on lui suppose à défendre son portefeuille dans les débats. Vitrolles signalait déjà cet « inconvénient du gouvernement constitutionnel où l'art de l'avocat se place au premier rang

(1) *Arch. Parl.*, t. XXXII, p. 86.
(2) *Mém.*, t. V, p. 230.

et où la facilité de parole est comptée pour tout, tandis qu'elle s'unit rarement à la profondeur des pensées et des méditations politiques. » (1)

Guernon Ranville fut ainsi désigné pour l'Instruction publique par ses éloquents réquisitoires dans les parquets de province ; et une habile gestion de la préfecture de Bordeaux parut pour le baron d'Haussez une préparation suffisante au ministère de la marine. — Chateaubriand, il est vrai, dans sa *crise de constitution*, exposait que le régime parlementaire dégage automatiquement les supériorités : « Un avantage incalculable de la monarchie représentative, dit-il, est d'amener les hommes les plus habiles à la tête des affaires, de créer une hérédité forcée de lumières et de talents. La raison en est sensible. Avec des Chambres, un ministère faible ne peut se soutenir ; ses fautes, rappelées à la tribune, répétées dans les journaux, livrées à l'opinion publique, amènent, en peu de temps, sa chute. » (2)

Lorsqu'on lit ces lignes, viennent tout de suite à l'esprit des noms de ministres incapables : Vaublanc, La Bourdonnaie, Damas. Mais il ne faut pas oublier que, par leur talent et leurs aptitudes, Villèle et Corbière se sont imposés à une majorité que ses goûts et ses préjugés auraient peut-être portée vers des seigneurs plus considérables, par l'illustration du nom, que ces modestes hobereaux.

Une fois les ministres en possession de leurs portefeuilles, leur souci dominant sera de les conserver : l'intérêt de la France risquera de passer après leur intérêt personnel. — Les ennemis de Villèle lui reprochaient d'avoir, pour se maintenir au pouvoir,

(1) *Mém.*, t. III, p. 345.
(2) *Monarchie selon la charte*, chap. XXIII.

faussé toutes les institutions d'une façon violente, forcé tous les ressorts du gouvernement : il prononça la dissolution de la Chambre des députés (5 novembre 1827), avilit la pairie par une fournée de 76 pairs, et ainsi, pour sauvegarder son existence ministérielle, agita l'opinion, compromit la royauté, effraya la France.

Par suite de cette tendance générale de tous les ministères, la personnalité des députés acquiert avec le gouvernement de Cabinet une importance démesurée. Chaque député est, comme un électeur permanent, appelé à voter tous les jours sur l'existence du ministère et qu'il importe par conséquent de ménager. Mais si un gouvernement parlementaire est contraint par le souci de sa conservation à ménager les députés, chaque député est conduit par le souci de sa réélection à servir les intérêts particuliers de ses électeurs : il « regarde vers circonscription ». Le ministère est, dès lors, dans l'impossibilité de songer aux intérêts de la France : il faut en effet qu'il ménage les bouilleurs de crus, les sucriers, les vignerons ; qu'il laisse aux zôniers leurs privilèges, et satisfasse les départements agricoles sans mécontenter les industriels et les commerçants ; un des chefs-d'œuvre de l'art politique pour un gouvernement est de concilier la vigne et la betterave. Mais lorsqu'il a ainsi satisfait tous les intérêts particuliers, a-t-il servi l'intérêt général ? Non. L'intérêt général n'est pas la somme des intérêts particuliers, il en est souvent le contraire. Cette politique aboutit directement aux crises financières ; le pays en supporte les conséquences.

Il n'a pas fallu attendre longtemps pour qu'apparussent ces inconvénients du régime parlementaire. Dès la Restauration on vit les divers ministères né-

gocier avec les représentants des intérêts particuliers. Ils reçoivent les représentants des bouilleurs de crus et ceux des débitants qui s'opposent à une réforme des boissons (1). Ils pratiquent sur une large échelle la politique des pourboires.

Je ne veux pas parler de la corruption par sommes d'argent. Fut-elle complètement impossible, comme se plaisent à le croire les admirateurs des anciennes Chambres et les partisans attardés du régime censitaire? Je ne puis à ce sujet que rappeler le témoignage de quelques contemporains. — Villèle raconte que, le 30 mai 1824, tandis qu'il travaillait à son projet de conversion, M. de Sémonville demanda à lui parler : « Le sort de votre loi est compromis, lui dit le grand Référendaire ; il dépend de sept ou huit voix ; on pourrait les obtenir, du moins je le pense, avec du 3 0/0. » Villèle déclara à son visiteur qu'il s'était trompé de porte ; et tout en constatant que cette délicatesse a coûté huit cent mille francs à la France, il déclare cependant qu'il ne la regrette pas. « A quoi tient cependant, conclut-il, le sort des plus grands intérêts d'un pays avec de pareilles formes de gouvernement (2). »

Le baron d'Haussez regrette au contraire la délicatesse analogue du ministère dont il fit partie : « Il lui manquait une vingtaine de voix pour avoir la majorité. Ces vingt voix et bon nombre d'autres auraient, selon toute apparence, pu être ramenées par des moyens plus positifs que ceux avoués par une délicatesse méticuleuse. *Nous avions le tarif des consciences : il n'était pas élevé, chacune n'étant guère estimée que ce qu'elle valait.* »

Il est douteux, on le voit, que la corruption pécuniaire des députés ait jamais été employée comme mo-

(1) VILLÈLE, *Mém.* t. III, p. 432.
(2) *Mém.*, t. V, p. 35.

yeu de gouvernement par les ministères de la Restauration, mais il était intéressant de signaler qu'aux débuts du régime parlementaire en France, des ministres aient pu être tentés de renouveler les procédés employés par Walpole aux débuts du régime parlementaire anglais et, comme lui, se vanter d'avoir le tarif des consciences.

Les pourboires dont je veux parler choquent moins ouvertement le sentiment commun de la morale, et par là, ils sont plus fréquents, donc plus graves et plus redoutables. Le ministère cherche à s'attacher les partis ou les hommes par des faveurs administratives, quelquefois par des réformes pratiques que n'impose pas l'intérêt général. Il administre avec le souci dominant de sa conservation ; les fonctions publiques, au lieu d'être confiées aux plus dignes, servent à payer un appui prêté au ministère, ou tout au moins un arrêt dans l'opposition. Et croit-on que la curée des places n'ait pas été ardente sous la Restauration ? La Bourdonnaie fixe nettement à Villèle le prix de son vote : pour lui, l'ambassade des Pays-Bas, pour son fils, la pairie (1). Clausel de Coussergues invoque l'exemple du parlementarisme anglais pour demander, exiger plutôt, une situation pour un des siens en échange de sa bienveillance pour le ministère « En Angleterre, les ministres n'auraient pas oublié le député qui leur aurait servi « d'avant-garde » (2). Mais c'est surtout Chateaubriand qui mit le plus d'ardeur aux marchés de ce genre. De l'ambassade de Londres, il ne cesse de harceler Villèle ; il demande pour ses amis : qu'on place Vitrolles, Delalot, Bertin, Castelbajac, Donnadieu, Canuel, Agier : « Vous n'aurez rien sans cela, dit-il (3). » Mais il demande surtout pour

(1) Villèle, *Mém.*, t. III p. 23.
(2) Villèle *Mém.*, t. V. p 133.
(3) Villéle *Mém.*, t. III, p. 23.

lui. Avec Lamartine, dans la triste fin de sa glorieuse existence, il fut le plus grand et le plus fastueux quémandeur du siècle dernier. Il se croyait l'homme nécessaire ; il connaissait l'importance de son appui et de son abstention et il savait en fixer le prix. Il s'imposa comme ambassadeur à Rome au ministère qu'il avait trahi (1).

Les journaux indépendants ne se lassaient pas de dénoncer et de flétrir ces pratiques : « Le corps dont le public devait attendre une protection spéciale, disait *le journal du Commerce* (7 décembre 1825), la Chambre des députés, quoique armée d'immenses pouvoirs, ne s'en est servie qu'au profit d'intérêts personnels qui, malheureusement, se sont trouvés en concurrence avec les intérêts du pays. »

Au début de la Restauration circulait un projet fantaisiste de Charte, ironiquement prêté à la majorité ; il stigmatisait très justement cette intrusion abusive des députés dans la répartition des places qui est un vice fréquent des gouvernements parlementaires : « Chaque députation, disait l'un de ses articles, aura la nomination à toutes les places dans son département (2). »

Ce système des dépouilles a pour conséquence directe l'instabilité du personnel administratif sur les inconvénients de laquelle il est inutile d'insister. « M. Decazes, disait Clausel de Coussergues (3), a destitué ou fait destituer presque tous les sous-préfets de France, pour placer ses amis et les amis de

(1) Rapprocher la proposition de M. de Salaberry sur *l'épuration des administrations*. G. P., 18 mars 1816, *Arch. parl.*, t. XVI, p. 620.

(2) Cf. Guizot, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, 1821, *Œuvres* t. I, p. 145.

(3) Projet de la proposition d'accusation, p. 136.

ses amis, et il a provoqué la destitution de plus de préfets qu'on n'en a vu déplacer pendant les quinze années du gouvernement de *Buonaparte* et certainement beaucoup plus qu'on n'a vu disgracier d'intendants pendant deux cents années de notre ancienne monarchie. » Et le baron d'Haussez fait une remarque analogue : « Le ministère en France a pour système l'entretien d'un état continuel de mobilité dans le personnel de l'administration sans égard pour l'aptitude et les convenances de ceux qu'il emploie. »

De même que le ministère, les électeurs, les partis, les Chambres sont hypnotisés par la question de Cabinet. Plus de polémique que de politique; plus de polémique de personnes que de polémique d'idées, tel semble devoir être le bilan d'un gouvernement parlementaire.

Dans le pays, d'abord, les électeurs ont une tendance à oublier les programmes pour ne penser qu'aux personnes.

Dans toutes les élections de la Restauration, il y a des candidats « ministériels » et des « antiministériels » (1).

Ces deux étiquettes couvrent les opinions les plus divergentes : « Dans le mécontentement général, tous les systèmes d'opposition les plus contraires s'allient (2). »

Les élections de 1827 sont l'occasion d'alliances monstrueuses contre le ministère : le *Constitutionnel* et les *Débats* soutiennent les mêmes candidats; ce sont des ennemis naturels, mais ils ont un lien : ils sont antiministériels. Hyde de Neuville, La Bourdonnaie,

(1) V. *Les mémoires* de VILLÈLE, t. V, p. 97 et *passim*.
(2) Lettre de Berryer à VILLÈLE, 1er août 1824, Villèle, *Mem.*, t. V, p. 97.

Delalot, de Lézardières, Duvergier de Hauranne, de Cordoue, de Cambon sont soutenus par les libéraux; — Lafayette, Dupont de l'Eure, Benjamin Constant, Laffitte, Casimir Perier, Gérard, Labbey de Pompières, ordinairement invectivés comme symboles de la Révolution, du Bonapartisme, de la République, sont soutenus par les ultra-royalistes. Dans ces élections, il n'y eut pas de professions de foi, il n'y eut que des invectives contre le ministère.

Arrivés à la Chambre, les députés ne s'intéressent qu'aux questions ministérielles. Les « séances d'affaires » sont mornes et désertes. N'entend-on pas tous les jours ce reproche que Richelieu adressait aux Chambres de son temps? « Les discussions qui suivirent sur la loi de finances furent peu animées. Il ne s'agissait que des intérêts du pays (1). »

Lorsqu'ils ont à émettre une décision quelconque, les membres des Chambres, dans un gouvernement parlementaire, ne s'attachent plus à choisir les personnes les plus compétentes ou les meilleures solutions: ils sont presque exclusivement guidés par la pensée de plaire ou de déplaire au Cabinet. C'est ainsi que la Chambre introuvable composa sa commission du budget de vingt-sept membres complètement ignorants des affaires de finances, alors qu'elle en comprenait dans son sein une quarantaine très instruits en ces matières (2).

Un Cabinet obtient servilement de la majorité toutes les lois, même mauvaises ou mal étudiées, tous les crédits, même injustifiés. Par contre, la minorité rejette systématiquement tous les projets du minis-

(1) RICHELIEU, *Relation de son second ministère*, *Rev. his.*, t. XXXVII, p. 114.

(2) Lettre du ministre de Prusse, de Goltz, à son gouvernement, document des archives du château de la Grave, *ap.* Daudet, *loc cit.*, p. 113.

tère. — J'ai déjà indiqué (1) que, dans le vote des lois, les partis sous la Restauration s'inspirèrent bien plus de leurs animosités personnelles que de leurs convictions politiques. Dans les discussions sur la liberté individuelle et la liberté de la presse, les ultras de la Chambre introuvable se posèrent en inexorables gardiens des libertés inscrites dans la Charte. La Bourdonnaie, Villèle, Corbière, qui avaient voté avec ardeur la loi du 29 octobre 1815, qui donnait à tous les fonctionnaires du royaume le droit de détenir sans jugement, attaquaient le nouveau projet qui réservait ce droit au président du Conseil et au ministre de la police réunis. Castelbajac se sentit pris pour la liberté de la presse d'une ardeur soudaine et la défendit avec des arguments louables de tous points, mais peu sincères. Villèle déclarait avec plus de franchise qu'il approuvait la loi, mais en refusait le vote au ministère actuel parce qu'elle mettait la presse à son service. — Aux attaques systématiques des ultras, le centre répondait par des votes constamment approbatifs. Royer-Collard, dont cependant les convictions politiques furent souvent impressionnées par ses sentiments envers les ministères, démasquait cette hypocrisie des partis. « Les partis changeront de couleurs et de discours, de mesures et de poids au gré des circonstances ; ils ne diront rien de ce qu'ils disaient ; ils diront le contraire ; ils brûleront, s'il le faut, ce qu'ils ont adoré ; ils adoreront ce qu'ils ont brûlé ! L'hypocrisie est la vertu des partis ; les embûches sont toute leur tactique, ils ne se déploient que quand ils ont gagné les hauteurs (2). »

(1) Cf. *supra*, les partis, p. 161 et s.

(2) « Je n'oublierai jamais, dit Richelieu, la lutte qui s'établit dans cette occasion (discussion à la Chambre des pairs du projet sur la censure) entre le comte Jules de Polignac et moi, ni l'étonnement où je fus de l'entendre parler sur cette matière dans les mêmes termes et avec les mêmes raisonnements qu'au-



Ces éloquentes paroles ne devaient d'ailleurs pas empêcher Royer-Collard et ses amis, une fois brouillés avec le ministère, de s'élever toujours en faveur des réductions de crédit alors même qu'ils savaient qu'elles entraveraient la marche de l'administration.

Le régime parlementaire surexcitant les passions et les personnalités, on se prépare souvent, dans l'opposition, des obstacles que l'on retrouvera au pouvoir. Villèle en est le plus frappant exemple. En décembre 1817, il défendait la liberté de la presse : « Je regarde comme indispensable, disait-il, l'établissement d'un Jury fortement organisé et dont les membres seraient choisis par le sort. » Une fois au pouvoir, il se fit le promoteur des lois d'exception et de compression. — Dans la discussion du budget de 1817, en réponse au ministre des Finances qui sollicitait l'autorisation d'émettre 30 millions de rentes, il proposa une réduction de 10 millions soit 200 millions de capital. Il justifiait sa proposition indiquant les économies nécessaires : il fallait supprimer les traitements des ministres d'Etat, des conseillers d'Etat, des sous-secrétaires d'Etat ; la direction des contributions indirectes ne se justifiait nullement d'après lui ; on pouvait sans inconvénient réduire le nombre des préfectures, et le service de l'Instruction publique ne devait pas souffrir d'un abaissement de crédit d'un million et demi. Au ministère, Villèle ne réalisa aucune des économies qu'il proposait en 1817, c'étaient en effet des machines de guerre contre le ministère inspirées par des intérêts de parti, non par le désir de soulager les contribuables.—Dans la discussion du budget de 1819, il déclarait immoral et dangereux pour la sécurité de

raient pu employer Manuel et Benjamin Constant. C'est qu'alors M. Decazes était encore ministre et il fallait lui donner le dernier coup par le rejet de ses lois. » *Rev. hist.*, t. XXXVII, p. 120.

l'Etat l'emploi des fonds secrets ; il demandait la suppression de toutes dépenses et de tous agents occultes. Il est inutile de dire qu'une fois au pouvoir il négligea de se conformer à ce système. — Enfin, dans l'opposition il combattait : l'amortissement, les contrats secrets avec les compagnies de capitalistes pour l'émission des emprunts, l'institution du conseil d'Etat, les circonscriptions administratives et judiciaires de la Révolution — et une fois au ministère, il les défendit avec tout son talent et toute son énergie.

Ainsi, trop souvent, le vote des lois sert de machine d'attaque pour la minorité, d'instrument de conservation pour le ministère. Mais encore le régime parlementaire fait sentir son influence dans l'application des lois. Le Cabinet est obligé de ménager les électeurs de sa majorité ; l'application des lois sera plus rigoureuse dans les départements qui envoient des députés de l'opposition. D'où de très regrettables inégalités. Cet abus était signalé par ce projet ironique de Charte que j'ai déjà eu l'occasion de citer : « Les lois, disait un de ses articles, seront exécutées autant qu'il plaira aux députés qu'elles le soient, chacun dans son département. »

Et n'apparaît-il pas ainsi que le régime parlementaire tend à l'énervement, à la paralysie de l'exécutif et risque de se corrompre en régime conventionnel. Il favorise trop l'omnipotence des Assemblées. Les Assemblées sont naturellement envahissantes et sauf quelques périodes de crise, le pays est pour elles, pour les discours sonores et brillants contre les affaires silencieuses et utiles, pour le forum contre l'action. Et les Assemblées ne savent pas s'arrêter sur cette pente. Les 221 ne voulaient qu'un changement de ministère ; mais ils poussèrent leur action jusqu'à la Révolution. Or, cette Révolution, ils ne la voulaient pas ; ils s'attachèrent à la rendre aussi conservatrice,

aussi peu révolutionnaire que possible. — Dès les débuts de la Restauration, Guizot mettait les Chambres en garde contre ces tendances dangereuses : « Il faut, disait-il, contrôler l'autorité sans la détruire et user des droits de la liberté sans renverser les bases de l'ordre établi (1). »

J'en ai assez dit pour qu'apparaisse clairement la réponse à la question que je me posais au début de cette étude (2) : non, malgré la croyance générale, contre les présomptions *a priori* l'expérience a montré que le régime parlementaire n'est pas plus parfait avec le suffrage restreint qu'avec le suffrage universel. Tous les inconvénients de ce système de gouvernement sont apparus avec lui ; je ne les ai pas voilés. Cependant, ce régime a duré ; un grand nombre, je puis dire la grande majorité des esprits sérieux, lui restent fermement attachés. Pourquoi (3) ?

Dès la Restauration, ces inconvénients furent plus que compensés par des avantages considérables.

D'abord le régime parlementaire était le seul possible. Les Bourbons s'imposaient ; ils ne pouvaient durer que par le régime parlementaire. Le régime parlementaire ne fut pas une innovation née de l'esprit des constituants ; il ne fut pas même, au moins d'une manière complète, une importation, une imitation d'une Constitution étrangère. Il est sorti naturellement des faits, des circonstances et des besoins publics. Il a apparu à ses débuts comme le développe-

(1) Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel (1820), p. 36.

(2) P. 34.

(3) Je n'ai pas l'intention de faire ici l'apologie du régime parlementaire. Elle serait en dehors de mon sujet et d'ailleurs inutile après l'éloquent et beau plaidoyer que vient de publier M. MOREAU *Pour le régime parlementaire*. Je m'en tiendrai autant que possible à la Restauration.

ment normal d'un régime représentatif et libre. Tous les régimes qui ont duré en France n'ont-ils pas abouti au régime parlementaire? Les monarchies constitutionnelles de l'Europe n'y tendent-elles pas! Bismarck n'a-t-il pas dû incliner sa rigidité orgueilleuse devant les nécessités de l'existence politique, abandonner le Kulturkampf, aller à Canossa et négocier avec les partis?

Peut-être l'avenir fera-t-il découvrir une formule plus parfaite de la collaboration entre un peuple et son gouvernement pour la conduite de ses destinées : ce qui est certain, c'est qu'elle n'est pas encore trouvée.

Le régime parlementaire est une liberté; or, comme disait Royer-Collard, « il n'y a rien de si facile à attaquer qu'une liberté ou un droit, parce qu'il arrive toujours qu'on en abuse ».

Il risque d'énerver le pouvoir, sans doute. Toute liberté est une résistance au pouvoir. Alors même qu'on serait théoriquement pour le despotisme, les expériences qu'en a faites la France ont-elles été heureuses? Les intrigues d'antichambres ont-elles mieux valu que les intrigues des Chambres?

La Restauration n'a pas atteint l'idéal du régime parlementaire; et, pour emprunter le langage d'un maître du droit public français, « il ne m'en coûte pas de reconnaître que nous ne l'avons pas trouvé encore; mais je suis loin de désespérer, et je demande pour nous un peu de crédit. Si on n'avait pas brutalement interrompu l'expérience en 1852, peut-être serions-nous plus avancés » (1).

Il y a une réforme morale à accomplir; les bases

(1) LARNAUDE, préface à l'édition française de Laband, *Bibliothèque internationnale du droit public*, p. 16.

de l'éducation de la démocratie ont été indiquées dans un livre récent (1).

Je n'y reviendrai pas ; il faut aussi une réforme de la pratique constitutionnelle.

Il faut empêcher l'omnipotence des Assemblées ; il faut en face d'elles un pouvoir exécutif véritable. C'est la condition même de l'existence du régime parlementaire qui fait sortir la liberté de l'équilibre des pouvoirs. Il faut que le Chef de l'Etat ait une action réelle ; il n'est pas utile d'allonger encore la liste de ses attributions ; il suffit de le mettre à même de les exercer efficacement. Il est possible que la réforme se fasse d'elle-même par le mouvement des idées, des mœurs, par l'intervention énergique d'un président, par l'éloignement et l'oubli du fâcheux précédent du Seize Mai. Il est possible aussi qu'une revision soit nécessaire : on devrait y procéder avec la plus grande prudence. Il ne faut pas faire élire le président de la République par le peuple ; il serait trop facilement Louis XIV ou Napoléon. Il serait peut-être bon d'étendre son collège électoral. Je ne puis pas insister sur ces solutions ; je dois me borner à formuler le problème : trouver le moyen de donner au président de la République une influence dans l'Etat analogue à celle d'un roi héréditaire *après la révolution :* si l'on fait abstraction des fantaisies, des caprices, du favoritisme, Louis XVIII me paraît donner, en somme, un assez bon exemple à suivre pour un chef d'Etat de république parlementaire.

J'ai signalé les agitations du parlementarisme ; il ne faut pas se laisser aveugler par elles ; souvent elles sont superficielles et cachent un travail véritable et productif. Malgré les apparences fâcheuses, les Assemblées de la Restauration ont été laborieuses et actives :

(1) Moreau, *Pour le régime parlementaire.*

elles ont laissé sur bien des points une législation durable. Et notamment elles ont posé toutes les bases du système financier actuellement en vigueur : il leur a suffit pour cela d'étendre aux finances publiques le principe du régime parlementaire : la *publicité*. La publicité suppose le contrôle ; du contrôle découle l'ordre ; de l'ordre résulte l'économie (1).

Dans sa politique étrangère, à la fois fière, ferme et prudente, la Restauration ne se souvint jamais qu'elle était arrivée dans les fourgons de l'étranger. Elle a légué Alger à la France.

Et puis enfin, le régime parlementaire a duré. La durée n'est-elle pas la meilleure épreuve des systèmes?

Donc évitons d'être *laudatores temporis acti*. N'envions pas trop le parlementarisme naissant. Mais soyons-lui reconnaissant d'avoir donné à la France trente-quatre années de gouvernement pacifique et relativement libre et aussi d'avoir dégagé la formule qui a permis l'adaptation définitive de la République aux mœurs, au caractère, aux besoins des Français.

(1) Les abus de l'initiative financière des membres des Chambres peuvent entraîner le gaspillage mais la liberté de cette initiative financière n'est pas inhérente au régime parlementaire ; c'est prouvé par l'exemple de l'Angleterre.

Saint-Amand (Cher). — Imprimerie BUSSIÈRE.

TABLE DES MATIÈRES

—

LE POUVOIR EXÉCUTIF

Imprimerie BUSSIÈRE. — Saint-Amand (Cher).

14 DAY USE
RETURN TO DESK FROM WHICH BORROWED

LOAN DEPT.

This book is due on the last date stamped below, or on the date to which renewed.
Renewed books are subject to immediate recall.

LD 21-100m
(B9311s10)476

General Library
University of California
Berkeley



